

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

Programa de Pós-Graduação em Direito

Mônica Éllen Pinto Bezerra Antinarelli

**A ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA COMO ATIVIDADE ESSENCIAL DO ESTADO
E OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS COMO ALTERNATIVA PARA MINIMIZAR AS
DIFICULDADES ENFRENTADAS NA GESTÃO TRIBUTÁRIA PELAS FAZENDAS
MUNICIPAIS NO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Belo Horizonte

2014

Mônica Éllen Pinto Bezerra Antinarelli

**A ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA COMO ATIVIDADE ESSENCIAL DO ESTADO
E OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS COMO ALTERNATIVA PARA MINIMIZAR AS
DIFICULDADES ENFRENTADAS NA GESTÃO TRIBUTÁRIA PELAS FAZENDAS
MUNICIPAIS NO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Direito Público.

Orientador: Professor Doutor Marciano Seabra de Godoi.

Belo Horizonte

2014

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

- A631a Antinarelli, Mônica Éllen Pinto Bezerra
- A administração tributária como atividade essencial do Estado e os consórcios públicos como alternativa para minimizar as dificuldades enfrentadas na gestão tributária pelas fazendas municipais no Estado de Minas Gerais / Mônica Éllen Pinto Bezerra Antinarelli. Belo Horizonte, 2014. 188f.
- Orientador: Marciano Seabra de Godoi
- Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito.
1. Administração tributária – Minas Gerais. 2. Consórcios – Administração pública. 3. Direito constitucional. I. Godoi, Marciano Seabra. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

Mônica Éllen Pinto Bezerra Antinarelli

**A ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA COMO ATIVIDADE ESSENCIAL DO ESTADO
E OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS COMO ALTERNATIVA PARA MINIMIZAR AS
DIFICULDADES ENFRENTADAS NA GESTÃO TRIBUTÁRIA PELAS FAZENDAS
MUNICIPAIS NO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Direito Público.

Prof. Dr. Marciano Seabra de Godoi – PUC Minas

Prof. Dr. Edimur Ferreira de Faria – PUC Minas

Prof. Dr. Luis Carlos Martins Alves Jr. - UNICEUB

Belo Horizonte, 21 de fevereiro de 2014.

*À memória da minha querida mãe, minha estrela guia.
À minha amada família e fonte de inspiração: Fernando e Isabella.
Em especial, ao Bernardo, que me tem sido companhia nestes
árdios dias de conclusão da pesquisa e, ao final de tudo,
chegará como a grande recompensa.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que de forma direta ou indireta me permitiram dar forma e resultado a esse trabalho.

Aqueles que puderam e souberam ter o espírito de cooperação que nos inspirou na pesquisa da solução aqui proposta.

A Deus pelas boas experiências que Tem me proporcionado ao longo da minha vida e carreira

Aos meus familiares pelo amor, incentivo e compreensão.

Aos amigos e colegas de trabalho pelas palavras de apoio.

Aos colegas de curso pelas amizades construídas e pelas experiências vividas.

Ao grupo de pesquisa da Escola de Administração Fazendária - ESAF que me ajudou a plantar as sementes do que hoje se transformou nesse trabalho.

Ao professor Marciano Seabra de Godoi que foi capaz de incorporar o papel do orientador na condução desse trabalho, sempre participando e incentivando idéias de repercussão acadêmica.

*Grande coisa é haver recebido do céu uma partícula
de sabedoria, o dom de achar a relação das coisas,
a faculdade de comparar e o talento do concluir.
(MACHADO DE ASSIS)*

RESUMO

Esta dissertação procurou examinar a viabilidade e possibilidade jurídica da formação de consórcios públicos intermunicipais, com a finalidade de construção de estrutura comum de Administração Tributária, tomando como ponto de partida a análise da ineficiência arrecadatória dos municípios menos estruturados, a partir da realidade do Estado de Minas Gerais e seu potencial econômico identificado. Neste contexto, uma alternativa capaz de possibilitar a redução do custo da máquina arrecadatória, o aumento da eficiência, a melhor alocação de recursos seria apostar na cooperação entre entes federados, por meio de novos arranjos intergovernamentais como a formação de consórcios públicos. Inicialmente institucionalizados na ordem jurídica por meio da nova redação do art. 241, da Constituição Federal de 1988, propiciada pela Emenda Constitucional nº 19/98, tais instrumentos de cooperação foram ainda reforçados por meio da legislação infraconstitucional: Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005, assumindo personalidade jurídica própria, regida pelo direito público ou privado, tendo como um de seus principais objetivos a gestão associada de serviços públicos. Neste trabalho, os consórcios públicos foram examinados como modelos que viabilizem uma gestão fazendária mais eficiente, por meio da cooperação, colaboração e compartilhamento de esforços no âmbito municipal, atraindo uma visão sistêmica e menos fragmentada de Estado. A metodologia adotada foi de investigação aplicada e exploratória, por meio de pesquisa bibliográfica e estudo de caso complementado por meio de pesquisa documental e entrevistas, sendo os dados coletados, agrupados em gráficos e tabelas. Os resultados apontaram para ganhos em termos de eficiência e efetividade, com a modernização da gestão tributária e a possível redução de custos com a máquina tributária por meio da gestão associada, mesmo diante das dificuldades existentes por detrás da adoção de formas de parceria público-público.

Palavras-chave: Direito Constitucional. Direito Tributário. Municípios. Consórcios Públicos. Administração Fazendária.

ABSTRACT

This thesis intends to examine the feasibility and legal possibility of formation of public inter-municipal consortia, with the purpose of construction of common structure of tax administration. It takes as its starting point the analysis of inefficiency in tax collections of the municipalities less developed, from the reality of the State of Minas Gerais in the Southeast region and its identified economic potential. In this context, an alternative capable of enabling the reduction of the cost of the tax collection structure, increased efficiency, better allocation of resources would focus on cooperation between federated entities, through new intergovernmental arrangements such as the formation of public consortia. Initially created in legal order through the new wording of art. 241, the Federal Constitution of 1988, provided for the 1998 Constitutional Amendment, such cooperation instruments were further strengthened through infraconstitutional legislation: Law 11,107, of April 6th, 2005, assuming its own legal personality, governed by public or private law, having as one of its main objectives the management of public services. In this work, will be examined as templates that make possible a more efficient financial management, through cooperation, collaboration and sharing of efforts in the municipal scope, attracting a systemic vision and less fragmented. It is, therefore, an applied and exploratory research, through bibliographical research and case study complemented by means of desk research and interviews, and data collected, grouped into charts and tables. The results point to gains in terms of efficiency and effectiveness, with the modernization of tax management and cost reduction with the tax collection efforts, through the associated management, even in the face of existing difficulties behind the adoption of public-public partnership.

Keywords: Constitutional Law. Tax Law. Municipalities. Public Consortia, Financial Administration.

RIASSUNTO

Questa tesi si prefigge di esaminare la fattibilità e la possibilità giuridica di formazione di consorzi intercomunale pubblici, con lo scopo di costruzione di una struttura comune dell'amministrazione fiscale. Prende come punto di partenza l'analisi dell'inefficienza rispetto alla riscossione delle imposte nei comuni meno sviluppate, dalla realtà dello stato di Minas Gerais nella regione sud-est e il suo potenziale economico identificato. In questo contesto, un'alternativa in grado di consentire la riduzione Del costo della struttura dell'amministrazione fiscale, maggiore efficienza, la migliore allocazione delle risorse sarebbe concentrarsi sulla cooperazione tra le entità federate, attraverso nuovi accordi intergovernativi, come la formazione di consorzi pubblici. Inizialmente organizzati nell'ordinamento giuridico attraverso la nuova formulazione dell'art. 241, la Costituzione Federale del 1988, previsto l'Emendamento Costituzionale del 1998, tali strumenti di cooperazione sono stati ulteriormente rafforzate attraverso la legislazione infraconstitutionale: Legge n° 11.107, del 6 aprile 2005, assumendo una propria personalità giuridica, disciplinata dal diritto pubblico o privato, avendo come uno dei suoi principali obiettivi la gestione dei servizi pubblici. In questo studio, sarà esaminata come modello che renda possibile una più efficiente gestione finanziaria, attraverso la cooperazione, la collaborazione e la condivisione degli sforzi in ambito comunale, attirando una visione sistemica e meno frammentata. È, pertanto, ricerca applicata e sperimentale, attraverso la ricerca bibliografica e Studio del caso completato per mezzo di interviste, ricerche documentari e dati raccolti raggruppati in tabelle e grafici. I risultati indicano guadagni in termini di efficienza ed efficacia, con l'ammodernamento dell'amministrazione fiscale e riduzione dei costi della riscossione delle imposte attraverso la gestione associata, anche di fronte a difficoltà esistenti rispetto all'adozione del partenariato pubblico-pubblico.

Parole chiave: Diritto Costituzionale. Diritto Tributario. Comuni. Consorzi Pubblici. Amministrazione Finanziaria.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICO 1 Cidades com população localizada na zona rural – Minas Gerais – 2010	37
GRÁFICO 2 Municípios dependentes das receitas de transferências/receitas correntes (+90%) – Minas Gerais – 2011	47
GRÁFICO 3 Municípios com dependência do FPM/receitas correntes > 50% – Minas Gerais – 2011	48
GRÁFICO 4 Municípios com repasse da cota-parte ICMS/receitas correntes > 50% – Minas Gerais – 2011	49
GRÁFICO 5 Administração de receitas em relação à arrecadação própria municipal por número de municípios – Minas Gerais – 2011	57
GRÁFICO 6 Administração de receitas em relação à arrecadação própria municipal de acordo com a população – Minas Gerais – 2011	58
MAPA 1 Municípios atendidos pelo PMAT – 2009	61
GRÁFICO 7 Percentual de municípios com consórcio público e/ou administrativo, segundo as Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos municípios - 2011 (%)	87
GRÁFICO 8 Percentual de municípios com consórcios públicos e/ou administrativos, segundo a área de atuação - 2011 (%)	88
MAPA 2 Municípios pertencentes ao CODAP – Minas Gerais	152

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 Receita tributária, por esferas de governo em percentual – Brasil – 2005-2009	33
TABELA 2 Número de municípios nos Censos Demográficos, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 1960/2010	35
TABELA 3 Distribuição das receitas municipais “per capita” segundo as grandes regiões no ano de 2011	38
TABELA 4 Distribuição das receitas municipais “per capita” Brasil, Região Sudeste e Estado de Minas Gerais - 2010	39
TABELA 5 Arrecadação dos impostos municipais – Minas Gerais – 2011	41
TABELA 6 Distribuição das receitas tributárias “per capita” dos municípios do Estado de Minas Gerais, da Região Sudeste e do Brasil – 2011	44
TABELA 7 Distribuição das receitas tributárias “per capita” dos municípios do Estado de Minas	45
TABELA 8 Municípios com melhor arrecadação dos tributos próprios, do ISSQN e do IPTU, segundo os grupos de habitantes (%) – Minas Gerais – 2011	46
TABELA 9 Municípios, total, com cadastro imobiliário, com cobrança de IPTU, Planta Genérica de Valores e cadastro de ISSQN, segundo a Região Sudeste e as classes de tamanho da população dos municípios – 2009	54
TABELA 10 Municípios, total, com cadastro imobiliário, com cobrança de IPTU, Planta Genérica de Valores e cadastro de ISSQN, segundo Região Sudeste e as Unidades integrantes da Região – 2009	54
TABELA 11 Municípios contratantes no PMAT selecionados pelo BNDES para amostragem e avaliação do incremento da arrecadação tributária - 1997 a 2001	62
TABELA 12 PIB Total e PIB per capita nos municípios do CODAP (2009)	154
TABELA 13 - Valores rateados pelos municípios participantes para custeio do contrato de programa de fiscalização tributária - ano de 2010	159
TABELA 14 Valores rateados pelos municípios participantes para custeio do contrato de programa de fiscalização tributária - ano de 2011	160
TABELA 15 Valores rateados pelos municípios participantes para custeio do contrato de programa de fiscalização do VAF - ano de 2012	160
TABELA 16 Incremento percentual da arrecadação do ISSQN nos municípios integrantes do CODAP - 2009 a 2012	163
TABELA 17 Incremento da arrecadação das Taxas de poder de polícia nos municípios	

integrantes do CODAP - 2009 a 2012	163
TABELA 18 Grau de Dependência do Municípios Integrantes do CODAP - 2008 a 2012 .	164

LISTA DE ABREVIATURAS

Abr. – Abril

Ago. – Agosto

Art.(s) – Artigo(s)

Atual. – Atualizada

C/ - Com

C/c – Combinado com

Cap. – Capítulo

Cód. – Código

Dez. – Dezembro

Ed. – Edição

F. – Folha

Fev. – Fevereiro

Hab. – Habitantes

J. – Julgamento

Jan. – Janeiro

Jul. – Julho

Jun. – Junho

Km – Kilômetro

Mar. – Março

Min. – Ministro

N. ou N° – Número

Nov. – Novembro

Org. – Organizador(es)

Out. – Outubro

P. – Página(s)

P.p. – Ponto percentual

Pop. – População

Rel. – Relator

Rev. – Revista

RP – Receitas próprias

RT – Receitas de transferências

Set. – Setembro

V. – Volume

LISTA DE SIGLAS

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas

AC – Apelação Cível

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

AGU – Advocacia Geral da União

ANMP – Associação Nacional de Municípios Portugueses

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento

BRDE – Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul

CadSinc – Cadastro Sincronizado Nacionalo

CEF – Caixa Econômica Federal

CEPAM - Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal

CF – Constituição Federal

CFEM – Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CNM – Confederação Nacional de Municípios

CODAP – Consórcio Público para Desenvolvimento do Alto-Paraopeba

COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

CSN – Companhia Siderúrgica Nacional

DJ – Diário da Justiça

DJU – Diário de Justiça da União

ECD – Escrituração Contábil Digital

EFD – Escrituração Fiscal Digital

ESAF – Escola de Administração Fazendária

FINBRA – Finanças do Brasil

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

INE – Instituto Nacional de Estatística

INSEE – Institut National de la Statistique et des Études Économiques

INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social

IOF – Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou Relativas a Títulos ou Valores Mobiliários

IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano

IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

ISSQN – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

ITBI – Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis por Ato Oneroso "Inter Vivos"

ITR – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MF – Ministério da Fazenda

NF-e – Nota Fiscal Eletrônica

OS – Organizações Sociais

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PEC – Projeto de Emenda Constitucional

PIB – Produto Interno Bruto

PIS – Programa de Integração Social

PL – Projeto de Lei

PMAT - Programa de Modernização da Administração Tributária e Gestão dos Setores Sociais Básicos

PNAFM - Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros

PPPs – Parcerias Público-privadas

PUC Minas – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

RE – Recurso Extraordinário

RREOs – Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária

S/A – Sociedade Anônima

SEFAZ - Secretaria da Fazenda

SIOPE - Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação

SPED – Sistema Público de Escrituração Digital

STF – Supremo Tribunal Federal

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

SUS – Sistema Único de Saúde

UCP – Unidade Coordenadora e Programas

UNICEUB – Centro Universitário de Brasília

UPP – Unidade de Políticas Públicas

VAF – Valor Adicionado Fiscal

VSF – Vallourec & Sumitomo Tubos do Brasil

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	18
2 AUTONOMIA MUNICIPAL E CAPACIDADE FINANCEIRA DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS MINEIROS	25
2.1 Os municípios e sua “autonomia financeira”	25
2.2 Os pequenos municípios mineiros e suas receitas	38
2.3 A baixa arrecadação dos pequenos municípios mineiros e a estrutura tributária deficiente	50
3 CONSÓRCIOS PÚBLICOS COMO MECANISMOS DE COOPERAÇÃO INTERFEDERATIVA	66
3.1 Origens e regulação legal dos consórcios públicos	66
3.1.1 <i>Inspirações no direito comparado</i>	70
3.1.1.1 <u>Gestão associada das competências locais na Alemanha - Os Kreise</u>	71
3.1.1.2 <u>Cooperação administrativa em Portugal</u>	73
3.1.1.3 <u>O modelo Francês de cooperação</u>	74
3.1.1.4 <u>Os Consorcios e as Mancomunidades Espanhóis</u>	76
3.1.1.5 <u>A influência dos Consorzi tra enti pubblici Italianos</u>	79
3.1.2 <i>O surgimento dos consórcios públicos entre entes públicos no Brasil</i>	82
3.1.3 <i>Consórcios públicos na forma da sua legislação reguladora</i>	89
3.1.3.1 <u>Conceito</u>	89
3.1.3.2 <u>Competência legislativa</u>	94
3.1.3.3 <u>Objetivos e competências para os consórcios públicos</u>	95
3.1.3.4 <u>Natureza jurídica</u>	100
3.1.3.5 <u>Formação dos consórcios públicos</u>	113
3.1.3.6 <u>Contrato de rateio, de programa e regime trabalhista</u>	120
4 A ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA COMO ATIVIDADE ESSENCIAL DO ESTADO E A GESTÃO ASSOCIADA DE SUAS FUNÇÕES POR MEIO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS	126
4.1 Questões jurídicas e práticas relacionadas à gestão associada de atribuições de Administração Tributária pelos consórcios públicos	126
4.1.1 <i>Gestão associada e conceito de serviço público</i>	129
4.1.2 <i>Competências e atribuições tributárias passíveis de delegação pelo ente político</i>	143
4.1.3 <i>Exercício das atribuições de Administração Tributária pelos consórcios públicos: aspectos relevantes</i>	148
4.1.4 <i>Viabilidade prática. Estudo de caso: O CODAP e o Projeto de Fiscalização Tributária</i>	151
5 CONCLUSÃO	169
REFERÊNCIAS	172

1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação tem a finalidade de estudar os consórcios públicos como alternativa possível para permitir aos municípios menos estruturados uma melhora na eficiência arrecadatória, diante da constatação de que os pequenos municípios não arrecadam satisfatoriamente seus tributos, ao menos não com a eficiência de municípios maiores.

A motivação para a pesquisa surgiu a partir de uma indagação trazida dentro de um grupo de pesquisa formado no âmbito da Escola de Administração Fazendária para a elaboração de um artigo jurídico sobre direito tributário, onde se deu a constatação da deficiência na arrecadação tributária municipal, mediante o levantamento de dados obtidos a partir da análise do relatório das receitas dos municípios mineiros em 2009, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

Como Procuradora da Fazenda Nacional atuante no Estado de Minas Gerais, o tema se mostrou interessante em especial por estar diretamente relacionado com a possibilidade de tornar mais eficiente a atuação fazendária, com ganhos na arrecadação tributária dos municípios com menor capacidade estrutural. Além disso, deve-se destacar a pertinência do objeto escolhido para a pesquisa acadêmica, diante da sua relevância prática.

No que se refere à gestão tributária, é fato que a melhora na arrecadação tornou-se uma exigência da qual os governos não podem se esquivar, após o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, se tornando, ademais, praticamente impossível atender às atribuições constitucionais de cada ente federativo diante de grandes limitações financeiras.

Talvez, em razão disso, o tema da gestão tributária e financeira sempre esteja na agenda do governo federal (basta que se vejam os avanços implementados pela Receita Federal ao longo dos anos) e também de alguns Estados e municípios maiores e, mais recentemente, sobretudo a partir das reformas dos anos 90, começam a fazer parte também da agenda de Estados e municípios menores, que precisam libertar-se da dependência financeira das transferências constitucionais, o que depende, em alguma medida, de um esforço próprio desses entes na melhora de sua arrecadação tributária.

Nesse cenário, o Estado de Minas Gerais foi escolhido como referência para uma análise inicial de dados, buscando tornar a pesquisa mais objetiva, por meio do recorte da realidade tributária dos municípios do Estado. Essa opção justifica-se em razão de se tratar de um Estado com características bastante interessantes: a) Estado com potencial econômico elevado, já que representa o terceiro maior PIB do país: 351.381.000.000,00 (IBGE, 2010b); b) Estado mais municipalizado do país, contando, em 2011, com 853 municípios; c) Estado

onde a maior parte da população está na zona urbana; d) Localizado na região sudeste, região mais rica do país, com as maiores receitas orçamentárias e tributárias per capita; e) Estado com a pior arrecadação per capita da região e com receita tributária per capita inferior à média nacional.

Assim, o estudo privilegia os entes municipais localizados no Estado de Minas Gerais, levando-se em conta o potencial econômico do Estado, versus a sua baixa arrecadação tributária em relação ao resto dos Estados da região sudeste e do país, como um todo, o que se constata diante da análise do relatório das receitas dos municípios mineiros em 2011, elaborado pela STN.

No cenário nacional, muito embora elevados a entes federados, as receitas tributárias municipais ainda correspondem a uma parcela muito pequena do bolo tributário do país. Em contraposição, os encargos municipais, a partir da Constituição Federal de 1988 tiveram forte crescimento, sem que as receitas municipais acompanhassem o custo das políticas locais, gerando forte dependência municipal das receitas de transferências, sobretudo do FPM.

A pesquisa aponta para a dificuldade dos municípios mineiros em implementarem de forma eficiente uma gestão tributária, sobretudo no que diz respeito aos municípios de menor porte, isto é, com população inferior a 100.000 habitantes.

Uma primeira impressão a respeito desses dados, é que os municípios maiores, além de mais populosos, estão mais bem estruturados, o que lhes permitiria alcançar números bem maiores de arrecadação que os demais.

Desta forma, poderiam sugerir que se os municípios pequenos com potencial econômico¹ conseguissem se estruturar de forma semelhante aos municípios maiores, a arrecadação per capita tenderia a aumentar, em decorrência de um incremento das receitas próprias.

No cenário nacional, os dados estatísticos demonstram que a arrecadação tributária do Estado de Minas Gerais é bastante fraca, inferior, sobretudo, à média nacional, muito embora se trate de um Estado localizado na região mais rica do país, cuja arrecadação tributária supera a média nacional. Dos Estados do sudeste, aliás, a pior arrecadação tributária em números per capita é a de Minas Gerais, sendo superada inclusive pelo Estado do Espírito Santo.

¹ Potencial econômico inferido a partir do peso relativo das receitas decorrentes do repasse das cotas-partes do ICMS e IPVA que poderiam demonstrar dinamismo econômico mais intenso do município.

Assim, como explicar que o Estado como o terceiro maior PIB do país e com maior número de municípios, dentro os quais apenas 20% têm a maior parte da população na zona rural possam apresentar tal baixo desempenho na arrecadação tributária?

Procurando analisar as possíveis causas para o baixo desempenho arrecadatário destes municípios, as que parecem mais relevantes para justificar o cenário acima se concentram na ausência de estrutura capaz de impor as exações tributárias no âmbito municipal, e no fator “vontade política”.

O peso da Administração Tributária nas finanças municipais do Estado é bastante considerável, levando-se em conta que em alguns municípios ele chega a superar o ganho tributário, sendo que justamente os municípios menos populosos são os que apresentam maior comprometimento de suas receitas com estas estruturas.

Por conta disso, a maior parte destes municípios acaba por criar uma dependência das receitas de transferência, gerando um acomodamento destes quanto à busca pela receita tributária. As transferências terminam exercendo um efeito desestimulante do esforço fiscal.

Um contrasenso, diante da suposta autonomia financeira concedida aos municípios a partir da Constituição de 1988 e do acolhimento Constitucional da Administração Tributária como atividade essencial do Estado, a partir da Emenda Constitucional nº 42, de 2003, que introduziu o art. 37, inciso XXII no texto constitucional.

Diante dessas dificuldades e levando-se em conta a importância das receitas tributárias nas finanças do Estado e o potencial econômico que apresenta o Estado de Minas Gerais, imaginou-se que um caminho promissor para superá-las seria a busca de uma solução voltada para uma gestão colaborativa na esfera da Administração Tributária, inspirada no paradigma do federalismo cooperativo (art. 241, CF) e da Administração Pública Democrática e Consensual (art. 37, XXII).

No campo do federalismo cooperativo, destacam-se os consórcios e convênios públicos, institucionalizados no sistema jurídico nacional, a partir da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, que foi responsável pela alteração da redação do art. 241, da Constituição Federal de 1988.

Referida emenda foi decorrência da reforma implementada no Estado Brasileiro e na forma de atuação da Administração Pública no país. No caso dos consórcios públicos, objeto deste estudo, a reforma administrativa foi capaz de captar a necessidade de uma maior sintonia entre os entes federados, por meio da produção de articulações e possibilidades de cooperação vertical e horizontal. Neste novo modelo de Administração Pública destaca-se fortemente o consensualismo, com fortalecimento da negociação na esfera pública,

expressada por via de acordos. Por meio da articulação de funções e do compartilhamento de recursos entre os níveis de governo, esperava-se proporcionar a ampliação da eficácia e da eficiência nas políticas públicas.

A realidade dos municípios brasileiros, com o território fragmentado em mais de 5000 municípios, mais de 800 destes só no Estado de Minas Gerais, favorece a formação da cooperação intermunicipal, tendo em vista a carência de recursos humanos, tecnológicos e materiais que possuem, em sua maioria, sendo dependentes, em número elevado, dos recursos transferidos pelos Estados-membros e pela União. Trata-se de uma alternativa para que esses municípios possam cumprir suas atribuições, e qualificar, simultaneamente, a própria capacidade gerencial e administrativa da máquina pública, possibilitando ganhos de escala na prestação de serviços e uma maior racionalização na aplicação de recursos públicos.

Neste contexto, a figura dos consórcios públicos aparece como uma alternativa de gestão bastante interessante, que prestigia fortemente a cooperação, a colaboração e o compartilhamento de esforços como resultado de uma visão sistêmica, menos fragmentada de Estado e capaz de possibilitar a redução do custo da máquina arrecadatória, o aumento da eficiência e a melhor alocação de recursos.

A hipótese a ser sustentada, no caso do presente estudo, se refere à possibilidade e viabilidade jurídica e prática da formação de consórcios públicos para gestão compartilhada de atribuições de Administração Tributária.

Pretende-se defender que essa capacidade de gestão pode-se beneficiar por meio da cooperação interfederativa, também na esfera tributária. A proposta desta pesquisa, portanto, vai além da integração de informações no âmbito das Administrações Tributárias (art. 37, XXII, CF/88), envolvendo, ainda, a formação de consórcios públicos para viabilizar a gestão associada de procedimentos, estrutura e pessoal (art. 241, CF/88), de forma a minimizar as dificuldades enfrentadas pelas Fazendas Públicas Municipais no Estado de Minas Gerais.

Por essa razão, justificam-se os esforços para estudar a possibilidade de formação consórcios públicos para gestão tributária associada, permitindo, assim, aos municípios de pequeno porte, inseridos entre aqueles com população inferior a 100.000 habitantes, a conjugação de esforços na cobrança de tributos.

No que se refere aos consórcios públicos de uma maneira geral, além da sua institucionalização jurídica por meio da nova redação do art. 241, da Constituição Federal, observa-se que a Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005 foi considerada como seu marco regulatório, tendo sido, ademais, regulamentada no plano federal pelo Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007.

Na justificativa apresentada na exposição de motivos para aprovação da PEC que deu origem ao marco regulatório dos consórcios públicos estavam: necessidade de introdução de novos formatos institucionais para gestão em regime de cooperação dos serviços públicos, envolvendo a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios e remoção de obstáculos legais à transferência de bens e de pessoal aprofundando a aplicação dos preceitos do federalismo na Administração Pública, particularmente no que tange à descentralização de serviços (Mensagem nº 886/1995).

Assim, de acordo com o modelo de consorciamento adotado pela Constituição, os consórcios foram intitulados públicos, em razão da sua constituição e da natureza de direito público que poderiam assumir. A legislação própria admitiu, ainda, o consorciamento entre todos os entes das três esferas federativas. Dentre os seus objetivos, estão os mais diversos, não estando estabelecidos de forma taxativa no texto da lei ou do decreto de regulamentação.

No Perfil dos Municípios Brasileiros divulgado pelo IBGE (2012), a partir das informações obtidas pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais realizada em 2011, nas prefeituras dos 5.565 municípios brasileiros pesquisados, 4.175 municípios, ou seja, 75% do total, participavam de algum tipo de consórcio. Entre as formas de articulações pesquisadas nos 4.497 municípios que declararam formalizar algum tipo de associação, em 73,3% se tratava de consórcio público instituído na forma da Lei nº 11.107/2005. Além disso, é justamente na região sudeste que se destaca a formação de consórcios públicos.

Diante desse número, observa-se a importância que os consórcios públicos, a partir de seu marco regulatório, apresentaram no provimento das atribuições de cunho dos governos, sobretudo locais, permitindo ganhos de escala nas políticas públicas e a possibilidade de instalação de um novo modelo de gestão, voltado para um federalismo mais cooperativo, com incentivo às parcerias e à negociação nas relações intergovernamentais.

Levando-se em conta os aspectos metodológicos que nortearam a elaboração da pesquisa, cumpre esclarecer, na ocasião, que o trabalho foi realizado com pesquisa bibliográfica, complementada com pesquisa documental e entrevistas, que permitiram interpretação analítica, agregando valor à pesquisa (GIL, 1996, p. 83). A pesquisa documental foi realizada no âmbito do estudo do contrato de programa nº 01/2010 - CODAP - Fiscalização tributária, e contrato de programa CODAP - 2012 - Fiscalização do Valor Adicionado Fiscal, disponibilizados pelo Secretário-executivo do CODAP em exercício até meados de 2013.

No que se refere à pesquisa bibliográfica, cabe registrar a dificuldade encontrada na pesquisa, diante da não localização de estudos relacionados especificamente com o objeto:

formação de consórcios públicos para gestão compartilhada de atribuições de Administração Tributária, de forma que as referências utilizadas têm relação mais genérica com o tema escolhido.

Além disso, foram realizadas entrevistas qualitativas junto aos responsáveis pela capacitação no Projeto de Fiscalização Tributária e do Valor Adicionado Fiscal - VAF, visando a buscar elementos a respeito dos benefícios trazidos aos municípios contratantes do programa.

A coleta de dados secundários foi realizada no banco de dados das Finanças do Brasil (FINBRA), divulgado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Censo, da Fundação João Pinheiro e em pesquisa extraída de livros e revistas, sobretudo a Revista CODAP e pesquisa documental nos contratos de programa do CODAP.

Além disso, foi por nós utilizado também o método do estudo de caso, empregando a investigação empírica no propósito de descrever as características de uma situação, fenômeno ou experiência (MARCONI E LAKATOS, 2002) que, neste caso, foi o estudo da viabilidade da gestão tributária associada a partir da experiência prática do CODAP - Consórcio Público para o Desenvolvimento do Alto Paraopeba - Minas Gerais. Trata-se do primeiro consórcio instituído após o advento do marco regulatório dos consórcios públicos no Brasil e um modelo que contempla objetivos múltiplos, entre eles, uma experiência colaborativa na esfera tributária, a mais próxima, dentre as realidades associativas, da presente proposta de estudos.

Muito embora não se trate de procedimento peculiar em dissertações do tema jurídico, optou-se por tratar os dados obtidos no levantamento bibliográfico e documental em tabelas e gráficos formando um painel de indicadores relacionados à governança fiscal e tributária. Os dados assim configurados permitiram uma melhor visualização e análise dos números relacionados, sobretudo, aos fatores da arrecadação tributária que interessaram a esta pesquisa.

Tomando-se a questão da deficiência arrecadatória versus o potencial econômico do Estado, procurar-se-á responder ao problema de pesquisa: os consórcios públicos representam um instrumento de gestão alternativo das Fazendas Públicas na perspectiva do paradigma da eficiência, com ganhos na arrecadação tributária dos municípios com menor capacidade estrutural?

Para tanto, o presente trabalho está dividido em capítulos, incluindo esta introdução. A partir do segundo capítulo dá-se o desenvolvimento do tema, onde serão analisados dados mais atualizados a respeito da arrecadação tributária municipal, tendo-se em conta a sua repercussão em relação à carga tributária do País, na região sudeste e dentro do Estado de

Minas Gerais, considerando o objetivo de limitar a investigação nesse trabalho à realidade tributária dos municípios mineiros. Além disso, procurar-se-á identificar as causas gerais para o fenômeno da baixa arrecadação tributária no Estado.

O terceiro capítulo tratará dos consórcios públicos, apresentando as principais questões e divergências trazidas pela doutrina jurídica brasileira a respeito do tema.

No quarto capítulo, será enfrentada a questão da viabilidade da formação de consórcios públicos com objetivo de gestão associada de atividades de Administração Tributária e os tipos de atividades de Administração Tributária passíveis de delegação pelos entes municipais ao consórcio. Além disso, será realizada a caracterização da unidade de estudo: CODAP – Consórcio Público para o Desenvolvimento do Alto Paraopeba e suas experiências práticas.

Serão também apresentados os resultados das entrevistas, da análise de documentos e da observação participante, configurando os argumentos para a resposta do problema de pesquisa anteriormente levantado.

No capítulo final, serão trazidas as conclusões, sintetizando os resultados da pesquisa realizada em confrontação com o referencial teórico estudado. Por fim, serão indicadas as referências utilizadas para a realização deste trabalho.

A perspectiva, ao final, é que a partir de todo o esforço aqui empregado, possam os municípios menos estruturados se ver estimulados a servir-se dos resultados dessa pesquisa para implementar uma gestão fazendária com melhor qualidade e a menores custos, impulsionados, ademais, por uma atuação mais cooperativa e menos competitiva de Estado.

2 AUTONOMIA MUNICIPAL E CAPACIDADE FINANCEIRA DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS MINEIROS

Este capítulo, como ponto de partida da pesquisa, vem apresentar a motivação desse trabalho. Para tanto, buscou-se retratar a realidade financeira dos municípios do Estado de Minas Gerais e o cenário de baixa arrecadação tributária averiguado diante da pesquisa de dados realizada e trabalhada em gráficos e tabelas para sua melhor visualização.

O objetivo é traçar um diagnóstico da situação financeira desses municípios, buscando as causas, as motivações para o quadro de deficiência arrecadatória e dependência financeira existente em grande parte dos municípios mineiros.

2.1 Os municípios e sua “autonomia financeira”

A organização político-administrativa do Brasil, de acordo com as Constituições brasileiras desde a proclamação da República, é de uma federação de Estados autônomos.

A Constituição de 1988, elaborada com ampla participação de diversos setores da sociedade, adotou relevantes mudanças na arquitetura federativa do Brasil, desde a forma de atribuição de competências até a estruturação da própria federação.

Diferentemente dos modelos de federação já existentes em outros países, os municípios foram definidos, na Constituição de 1988, como entes federativos, sendo considerados iguais no jogo federativo, tendo-lhes sido atribuídas competências juntamente com os Estados-membros e a União Federal.

Para Abrucio (2005, p. 43), “A peculiaridade da federação reside exatamente na existência de direitos originários pertencentes aos pactuantes subnacionais – sejam estados, províncias, cantões ou até municípios, como no Brasil”. Desta forma, o princípio da autonomia é próprio da forma federativa de Estado.

O tratamento dado pelo art. 1º da Constituição de 1988 aos municípios, inserindo-os ineditamente, como parte da Federação Brasileira, permitiu-lhes, assim, o gozo de ampla autonomia.

Segundo Meirelles (2008), tal autonomia outorgada pela Constituição confere aos municípios um direito público subjetivo de organizar seu governo e prover sua Administração nos limites traçados pela Lei Maior. Além disso, a autonomia municipal contida nos artigos 29 e 30 da Constituição da República é prerrogativa intangível do município, sendo vedado a qualquer poder “derrogá-lo ou, de algum modo, amesquinhá-lo” (CARRAZZA, 2001, p. 142),

havendo inclusive previsão constitucional (art. 34, VII, “c”) de intervenção federal nos Estados-membros, diante de qualquer tentativa neste sentido.

Tendo em vista as competências oriundas diretamente da matriz constitucional, os municípios não ficam à mercê dos Estados-membros para definição da sua autonomia, sendo sua sujeição aos entes estaduais mínima, consoante elucidado por Pires e Nogueira (2008), se limitando a princípios peculiares, de acordo com a previsão do art. 29, da Constituição de 1988, além da competência estadual para criação, fusão e incorporação de município, bem como, em relação à gestão de caráter regional.

Conforme observado por Santos (2008) a autonomia municipal, muito embora ampliada pela Constituição de 1988, já existia desde a primeira Constituição Republicana de 1891. Todavia, desde o período colonial, o poder local destacava-se em função da visível influência que possuía no relacionamento entre o governo e a sociedade da época. A administração colonial era atribuição das Câmaras Municipais, assim como a competência judiciária. Mesmo durante a vigência da Constituição Imperial de 1824 o poder das Câmaras era bastante expressivo, tendo passado pelo crivo destas a aprovação do texto constitucional. Somente em 1828, com advento de Lei Regulamentar, que predominou até a República, é que os municípios perdem sua influência política e a autonomia na gestão de seus interesses².

A Constituição de 1891 referia-se expressamente à autonomia municipal e determinava, em seu art. 68, que a organização dos Estados deveria ocorrer de forma a assegurar a autonomia municipal, o que foi observado quando da elaboração das Constituições estaduais e das Leis Orgânicas locais. Contudo, segundo Meirelles (2009, p. 39), “todo esse aparato de autonomia ficou nos textos legais”. Na prática o que predominava era o poder das Oligarquias, prevalecendo a força dos Estados mais ricos como Minas Gerais e São Paulo que se alternavam no poder, instituindo-se a chamada “política do café-com-leite”, que comprometia a equidade entre os Estados e “reduzia as unidades mais fracas da federação a províncias do Poder Central”. (ANDRADE, 1991, p. 254)

A experiência da Revolução de 1930, influenciada pelo movimento social que se alastrava pelo mundo e a deposição dos políticos da República Velha, permitiu que a Constituição de 1934 fosse elaborada sob um viés mais democrático, com a previsão do princípio da autonomia no texto constitucional de forma mais abrangente, atribuindo aos

² Meirelles explica que na Constituição Imperial (1824) os municípios eram governados pelas Câmaras Municipais, presidida pelo vereador mais votado a elas cabendo o exercício das funções municipais, a formação das posturas policiais das vilas e cidades, a aplicação de suas rendas e “todas as suas particulares e úteis atribuições” (art. 169). Com o surgimento da Lei Complementar de 01.10.1828, as Municipalidades passaram a ser subordinadas administrativa e politicamente aos presidentes das Províncias. (2008, p. 37-38)

municípios, além da autonomia política, também certa autonomia financeira e administrativa, com “a decretação de seus impostos e a organização de seus serviços” (BRASIL, 1934, art. 13).

No entanto, a experiência autonômica proporcionada pela Constituição revolucionária durou pouco. O golpe que instituiu o “Estado Novo” e culminou na Constituição de 1937 feriu fortemente a autonomia municipal. Seguiu-se um regime de intervenção nos Estados e municípios, que estabeleceu um sistema de “subalternidade nacional” (MEIRELLES, 2009, p. 41), atrelando os papéis dos agentes públicos aos gostos do chefe do executivo nacional.

Somente nos trabalhos da Constituinte de 1945 a autonomia municipal voltou a ser retomada, no seu tríplice aspecto político, administrativo e financeiro. No aspecto financeiro, além das rendas que lhe cabiam de forma exclusiva, a Constituição de 1946 previu a participação dos municípios em alguns tributos arrecadados pelos Estados e pela União.

Novamente, com o regime militar iniciado em 1964, instaurou-se, na Constituição Federal de 1967, a centralização política e financeira em favor do Governo central. As autonomias estaduais e municipais foram asseguradas pela Emenda nº 1 de 1969, porém de forma mais restrita. No campo financeiro, atribuiu-se aos municípios o poder para instituição e arrecadação dos seus tributos próprios e aplicação de suas rendas, mas os impostos municipais foram reduzidos³ ao imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) e ao imposto sobre serviços (ISSQN), permanecendo a faculdade estabelecida pela Constituição anterior para instituição e arrecadação das taxas e contribuições de melhoria. Além disso, concedeu-se aos municípios a participação no produto de alguns impostos da União e dos Estados, bem como no produto de arrecadação de outros dois impostos instituídos pela União. Com o advento da Constituição de 1988, a autonomia municipal foi ampliada, outorgando-lhe, ainda, autonomia legislativa, tanto para elaboração de sua lei orgânica, quanto para legislar sobre os assuntos de interesse local e suplementarem as legislações federais e estaduais no que lhes couber (MEIRELLES, 2008)

³ Art. 29. Além da renda que lhes é atribuída por força dos §§ 2º, 4º, 5º e 9º do art. 15, e dos impostos que, no todo ou em parte, lhes forem transferidos pelo Estado, pertencem ao Municípios os impostos: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 10, de 1964)

I - Sobre propriedade territorial urbana; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 10, de 1964)

II - predial; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 5, de 1961)

III - sobre transmissão de propriedade imobiliária *inter vivos* e sua incorporação ao capital de sociedades; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 5, de 1961)

IV - de licenças; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 5, de 1961)

V - de indústrias e profissões; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 5, de 1961)

VI - sobre diversões públicas; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 5, de 1961)

VII - sobre atos de sua economia ou assuntos de sua competência. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 5, de 1961) (BRASIL, CF de 1946)

Com base na Constituição de 1988, alguns princípios são apontados por Meirelles (2009) como asseguradores da autonomia municipal: o poder de auto-organização, o poder de autogoverno, o poder normativo próprio e o poder de auto-administração. Tais poderes não seriam taxativos nem exaurem as atribuições municipais, mas configuram um mínimo de autonomia que os demais entes devem reconhecer aos governos locais.

O poder de auto-administração envolve a competência municipal para arrecadação de tributos, além de livre aplicação de suas rendas e organização dos serviços públicos locais.

Para Santos (2008), são as autonomias política (autogoverno) e financeira (auto-administração) que efetivamente proporcionam maior independência aos entes locais.

A autonomia financeira local está relacionada à capacidade dos municípios de instituírem e arrecadarem seus próprios tributos, bem como de aplicarem suas rendas da forma como melhor entenderem. O crescimento da autonomia financeira está diretamente envolvido com a ampliação dos meios para implementar projetos de interesse local.

Tal autonomia é formalmente definida pelo art. 30, III, da Constituição, porém na prática apresenta problemas na sua efetivação. A esfera local, apesar das grandes responsabilidades no desenho das políticas públicas, sobretudo em razão da proximidade dos municípios em relação às carências cotidianas da população, teve, nos últimos tempos, um constante e desordenado crescimento dos encargos, muitos deles de competência da União ou dos Estados⁴, por força do desenho diversificado das competências apontadas na Constituição, elevando de forma exacerbada o custo de sua manutenção, exigindo uma ampliação das receitas municipais que tem desafiado a maior parte dos municípios do país. É neste sentido a alusão de Affonso (2000, p. 137):

Entretanto, dada a inexistência de uma estratégia geral de descentralização, aliada à expressiva heterogeneidade econômica regional e às transformações estruturais da economia brasileira, não existiu uma correspondência necessária entre distribuição de encargos e receitas, fazendo com que alguns estados e municípios não consigam arcar com as novas atribuições.

⁴ Santos (2008, p. 133) remete a uma pesquisa realizada pelo Banco de dados municipais do IBAM citada por Bremaeker (François E. J. Despesas municipais com as funções de competência da União e dos estados em 2001, Rio de Janeiro, IBAM, 2003 – Série Estudos Especiais, n. 49, maio), onde se constatou “que as despesas realizadas pelos Municípios com as atividades de competência da União e dos estados chegam a pelo menos 4,52% das suas receitas”. Entre essas despesas, a autora elenca os gastos com edificação e conservação de prédios públicos municipais, como o fórum municipal, a distribuição de livros didáticos, o fornecimento de transporte escolar, a realização de programas de apoio a práticas esportivas, o exercício de atividades de fiscalização sanitária, e de meio ambiente, a promoção do esgotamento de águas pluviais entre outros. Além disso, a partir da década de 1990, os serviços públicos de saúde e de educação foram municipalizados, ainda que mediante o repasse de recursos federais, porém com o controle financeiro centralizado na União, limitando a liberdade de aplicação de recursos próprios pelos municípios, o que sobrecarregou ainda mais os entes locais.

Isso revela que a autonomia municipal, além de ser corolário do princípio federativo, constitui-se, sob o aspecto financeiro (ingresso de receita nos cofres públicos), em especial, fundamental para a viabilização dos princípios elencados nos artigos 1º a 4º da Constituição Federal de 1988 e que dão suporte ao Estado Democrático de Direito.

Portanto, a autonomia de que trata a Constituição não pode ser considerada de forma separada; não basta autonomia política, descentralização administrativa ou mesmo cidadania participativa no empenho de levar a agenda pública local aos interesses da comunidade sem que sejam fornecidas condições aos poderes locais para concretizar políticas públicas capazes de resolver os problemas. A par da autonomia administrativa e política, há que se consolidar a autonomia financeira, com o que concorda Meirelles (2008, p. 113):

Com efeito, inexpressivas seriam a autonomia política e a autonomia administrativa sem recursos próprios que garantissem a realização de obras e a manutenção de serviços públicos locais. Seria uma quimera atribuir-se autogoverno ao Município sem lhe dar renda adequada à execução dos serviços necessários ao seu progresso.

Tanto a autonomia administrativa como a política necessitam de recursos para custear as atividades municipais sob pena de se gerar uma dependência dos municípios em relação aos demais entes federados, perdendo a razão de ser a descentralização instituída pela Constituição Federal.

A descentralização, como visto, tem o condão de permitir que a sociedade local participe mais da administração regional, contudo, tal concessão depende necessariamente da existência das condições necessárias para o seu exercício, razão pela qual as competências conferidas ao Estado foram repartidas entre as diversas esferas governamentais, incluída, aí, a competência tributária cujo fim é o de auferir meios financeiros para o exercício das funções estatais.

A receita tributária dos municípios, discriminada pela Constituição de 1988, é composta de receitas próprias e impróprias. As primeiras são arrecadadas por meio de atividade direta do ente, utilizando seu poder impositivo, correspondendo as mesmas ao IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano, ao ITBI – Imposto sobre Transmissão ‘Inter-vivos’ e por Ato Oneroso de Bens Imóveis e Direitos a eles Relativos e ao ISSQN – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza, além das taxas, contribuições de melhoria e a contribuição para o custeio de serviços de iluminação pública, instituída pela Emenda Constitucional nº 39, de 10 de dezembro de 2002. As demais são oriundas das transferências constitucionais⁵ e

⁵ Art. 158. Pertencem aos Municípios:

voluntárias⁶ da União e dos Estados, por meio de fundos de participação ou de impostos que são de competência dos demais entes federados.

Portanto, além da distribuição de competências, a descentralização determina a repartição das rendas como condição para que as entidades federativas exerçam suas funções de acordo com o fixado na legislação.

Analisando a composição da receita tributária no exercício de 2000, Tristão (2003)

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III;

III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.

Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados quarenta e oito por cento na seguinte forma:

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;

d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano;

II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

III - do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, c, do referido parágrafo.

§ 1º - Para efeito de cálculo da entrega a ser efetuada de acordo com o previsto no inciso I, excluir-se-á a parcela da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza pertencente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos do disposto nos arts. 157, I, e 158, I.

§ 2º - A nenhuma unidade federada poderá ser destinada parcela superior a vinte por cento do montante a que se refere o inciso II, devendo o eventual excedente ser distribuído entre os demais participantes, mantido, em relação a esses, o critério de partilha nele estabelecido.

§ 3º - Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no art. 158, parágrafo único, I e II.

§ 4º Do montante de recursos de que trata o inciso III que cabe a cada Estado, vinte e cinco por cento serão destinados aos seus Municípios, na forma da lei a que se refere o mencionado inciso.

⁶ Transferências voluntárias são os recursos financeiros repassados pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum e coincidente às três esferas do Governo. Conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal, entende-se por transferência voluntária "a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde." (http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_voluntarias.asp)

identificou que a maior parte da receita tributária dos municípios advém das transferências intergovernamentais. No que se refere à arrecadação própria, o ISSQN aparece como o imposto com maior capacidade de arrecadação pelos municípios, correspondendo a 7,9% da receita total. O segundo imposto mais cobrado pelos governos locais é o IPTU, cuja equivalência foi de 6,6% da receita total. Já o ITBI foi o imposto com menor percentual de arrecadação: 1,4% da receita total. As taxas contribuíram com 2,7% da receita total, enquanto a arrecadação da contribuição de melhoria foi baixíssima, se limitando a 0,1% da receita total. Quanto às transferências, os principais mecanismos foram a participação na quota-parte do ICMS, equivalente a 23,1% da receita total e os repasses advindos do FPM, que configuraram 15,6% da receita total.

Atualizando estes dados para 2011⁷, aparece ainda o ISSQN como o maior imposto local arrecadado no país, equivalendo a 10% das receitas municipais totais. O IPTU vem em segundo lugar e correspondeu, no ano citado, a 5% das receitas municipais e, por fim, o ITBI, no percentual de 2% das receitas totais. As taxas corresponderam a apenas 1% das receitas e a arrecadação da contribuição de melhoria continuou muito baixa, menos de 0,1% (0,0005) do total das receitas municipais. Os números de 2011 também apontam uma queda no percentual de repasse do ICMS aos municípios em relação às receitas totais: 20% e um aumento das transferências decorrentes do FPM, que passaram a corresponder a 17% das receitas dos municípios.

A autonomia financeira municipal, nos termos da Constituição, corresponde à capacidade para instituir e arrecadar os tributos da sua competência, bem como aplicar suas rendas.

Na prática, entretanto, a existência de orçamento próprio não garante, por si só, a autonomia municipal, considerando-se que, na realidade de muitos municípios brasileiros, os recursos próprios não são suficientes, levando a uma dependência municipal dos repasses e de transferências dos governos estadual e federal para realização de suas políticas, configurando uma “descentralização tutelada ou, pelo menos, compartilhada com as instâncias superiores de governo”, como afirma Santos (2008, p. 33).

Assim, mesmo verificando uma influência descentralizadora na repartição das competências federativas, Santos (2008) identifica que um número não superior a 10% dos municípios brasileiros⁸ têm contato com um grau maior de autonomia financeira, que lhes

⁷ BRASIL. STN, 2011 (Finbra)

⁸ A autora afirma que esse percentual está concentrado entre os municípios maiores, com população superior a 50 mil habitantes. Correspondem, segundo Santos (2008, p. 32-33), à 527 municípios, cujos habitantes somavam,

permita financiar seus exclusivos interesses. Além disso, os municípios lograram, em 1989, apropriar-se de apenas 15,7%⁹ da receita tributária (incluídas aí as participações municipais nos impostos federais e estaduais), contra números bem mais altos atribuídos aos Estados e à União: 25,9% e 58,4%, respectivamente. Esse número teve um crescimento em 1998 em relação aos municípios, para 21,7%, do qual foram responsáveis, entretanto, apenas os municípios de maior porte (com mais de 100 mil habitantes)¹⁰ e deveu-se, principalmente, ao incremento das transferências para os municípios, propiciado pela Constituição de 1988. Em 2002 esse percentual foi reduzido para 16,62%, muito em razão do movimento de centralização financeira ocorrido no final da década de 90¹¹.

Contestando o argumento de Santos (2008), Afonso, Araujo e Khair (2012) esclarecem que tal crescimento não se deve tão somente ao aumento das transferências estaduais e municipais, mas tende a ser explicado também em relação ao crescimento da arrecadação própria. Nas grandes cidades, o resultado decorre na maior parte dos casos em razão da modernização fazendária e nos municípios de pequeno porte e de regiões mais pobres, tal incremento decorre da simples regulamentação e início da cobrança de imposto e taxas, o que não acontecia no momento anterior.

Analisando dados mais recentes, relativos às receitas tributárias nacionais, entre os anos de 2005 e 2009, divulgadas no Sistema de Contas Nacionais, pelo IBGE (2011), infere-se que o percentual de arrecadação tributária relativo a cada ente federal não se modifica muito, mas existe um crescimento pequeno, porém gradativo da participação dos municípios nas receitas tributárias nacionais. Assim, conforme a Tabela 1, em 2005, os municípios são responsáveis por 5,77% da arrecadação nacional, excluídos os repasses e transferências. Este número cresce conforme aproxima-se o ano de 2009. Em 2006, o percentual sobe para 5,91%, em 2007, para 6,21%, em 2008, é de 6,23% e, em 2009, atinge o patamar de 6,39%. Em números de receita orçamentária (receita tributária + receita de transferências + outras receitas), a arrecadação municipal, em 2010, estava na marca de 17,91%, diminuindo ligeiramente em 2011, com 17,87%. (BREMAEKER, 2012a)

em 2000, conforme censo daquele ano, 63,3% da população brasileira, isto é, dois terços do total de brasileiros, dos quais 20,2% vivem nos 13 maiores.

⁹ Considerando-se apenas a receita própria, esse percentual é reduzido para cerca de 5,4% (Vide AFONSO et al, 2012)

¹⁰ Números extraídos de BREMAEKER(2000)

¹¹ Neste período, a União tratou de incrementar suas receitas, investindo na cobrança de tributos cuja receita pertencia com exclusividade ao governo federal (CSLL, COFINS, CPMF, PIS, INSS e IOF), não sendo necessária sua repartição como os demais entes estatais. Com isso, as restituições constitucionais aos Estados e municípios, bem como as transferências redistributivas foram seriamente afetadas, levando à diminuição das suas receitas, sobretudo no que se refere às localidades menores e mais dependentes destes repasses.

**Tabela 1 -
Receita tributária, por esferas de governo em percentual – Brasil – 2005-2009**

Esferas de Governo	Receita Tributária em Percentual				
	2005	2006	2007	2008	2009
Federal	67,35%	66,98%	67,64%	66,69%	65,94%
Estadual	26,86%	27,09%	26,13%	27,04%	27,66%
Municipal	5,77%	5,91%	6,21%	6,23%	6,39%

Fonte: Elaborado a partir da Tabela 20 do Sistema de Contas Nacionais 2005-2009 (IBGE)

A pesquisa não informa em que nível populacional este crescimento é maior, todavia, analisando as receitas tributárias dos municípios do país divulgadas nos Finbras - relatórios das informações sobre despesas e receitas de cada município brasileiro - de 2005 e 2009, elaborado e divulgado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN e classificando-as em relação à população: a) até 10.000 habitantes; b) entre 10.000 e 100.000 habitantes; e c) mais de 100.000 habitantes, percebe-se que o incremento maior se deu em relação aos municípios com população entre 10.000 e 100.000 habitantes, sendo o crescimento das receitas tributárias entre 2005 e 2009, para tal faixa, no percentual de 40,78%. No mesmo período, os municípios brasileiros com mais de 100.000 habitantes, acresceram suas receitas tributárias em 40,34%, enquanto para os municípios com menos de 10.000 habitantes esse crescimento foi menor, entre 2005 e 2009, no percentual de 38,78%.

A partir dos estudos de Santos (2008), entre 1995 e 2002, o incremento nas receitas tributárias se deu, sobretudo, em relação aos municípios de maior porte (com mais de 100 mil habitantes), destacando-se as cidades médias não metropolitanas. Essas cidades médias não metropolitanas correspondiam, em 2000, pela pesquisa, a 121 municípios e a 27% da população das cidades com mais de 100.000 habitantes. Nessas cidades, o setor de Serviços destaca-se como o maior gerador de empregos. Em segundo lugar na geração de empregos está a Indústria de Transformação. Além disso, no universo das cidades médias, as não metropolitanas foram as que apresentaram níveis mais elevados de investimentos em relação às metropolitanas, ocorrendo o inverso somente na região Nordeste. (SANTOS, 2008, p. 114)

Entre 2002 e 2009, Orair et al (2011, p. 27) verificaram que o crescimento da arrecadação se deu, sobretudo, em função do ISSQN, que aumentou substancialmente sua importância na receita tributária municipal e no PIB. Analisando a base de dados dos Finbras daqueles anos e nas informações mensais dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREOs), criados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), os autores informam que “o ISSQN aumentou seu peso na receita tributária dos municípios em cerca de

6 pontos percentuais (p.p.) de 2002 a 2009 (de 32,2% para 38,2%) e avançou sua participação no PIB (de 0,58% para 0,83%)”, sendo que a expansão do ISSQN ocorreu principalmente nos municípios de pequeno e médio portes. Isso se explica por algumas razões: a) o crescimento do setor de serviços, durante o período analisado, que ocorreu de forma mais intensa que os demais, bem como o aumento do grau de formalização da economia; b) as mudanças ocorridas na legislação e que implicaram diretamente na forma de cobrança do ISSQN, como a Emenda Constitucional nº 37, de 12 de junho de 2002 e a Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003¹² e até mesmo a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, que inclui medidas de restrições às isenções tributárias e estímulos à arrecadação própria; e c) as melhorias nos aparelhos de arrecadação e fiscalização desses municípios. Um outro fator, cuja identificação foi atribuída à Confederação Nacional dos Municípios – CNM, corresponde ao fato de que “o esforço de arrecadação própria também é uma reação natural dos municípios ao aumento de suas atribuições, em função do processo de descentralização das políticas públicas (saúde, educação e assistência social) desde a CF/1988”. (ORAIR ET AL, 2011, p. 32)

Assim, aliado ao crescimento econômico que tiveram as cidades apontadas nos estudos e as mudanças na legislação tributária, percebe-se que também os investimentos realizados para modernização das estruturas de administração tributária em determinados municípios, por meio de programas de financiamentos advindos de outras esferas governamentais, respondem por boa parte deste aumento na arrecadação tributária municipal¹³.







¹² Em relação à legislação do ISSQN, verifica-se a atualização e a ampliação da lista de serviços sujeitos ao imposto, bem como o aperfeiçoamento na redação da legislação de maneira a precisá-los melhor, o que pacificou disputas judiciais, favorecendo os pequenos e médios municípios, com menor capacidade de enfrentamento judicial, na cobrança do ISSQN. Além disso, a imposição de alíquota mínima (2%) em grande parte dos serviços tributáveis, coibiu a disputa entre municípios por meio da redução das alíquotas do ISSQN, para atrair as sedes das empresas, repercutindo na ampliação da arrecadação desse imposto. Muitos municípios se beneficiaram ainda com a ampliação da base de serviços tributados *no destino* bem como, em relação aos serviços cobrados *na origem*, com a previsão da possibilidade de retenção na fonte e da mudança na caracterização do “local do estabelecimento prestador” – refletindo o local onde é desenvolvida a atividade de prestação de serviços, independentemente da localização da empresa sede.

¹³ Como se verá mais adiante, a partir de 1997 foram lançados programas do Governo Federal de empréstimos para financiamento de projetos de modernização da Administração Tributária dos municípios do país e que tiveram adesão pelos municípios de médio e grande porte. De acordo com o estudo feito por Santos et al (2008) a respeito da arrecadação municipal para fins de implementação de um desses programas de modernização da gestão tributária, o PMAT, chegou-se à conclusão de que, entre 1998 e 2003, os municípios médios foram os que apresentaram menor arrecadação *per capita*. Esse resultado parece contradizer as conclusões anteriormente apontadas, muito embora todos tenham partido da base de dados Finbra. Nossa avaliação da arrecadação tributária a partir das receitas municipais de 2005 e 2009 extraídas do Finbra também indicaram um crescimento das receitas municipais maior nos municípios médios, entre 10.000 e 100.000 habitantes, se aproximando mais dos resultados alcançados por Orair et al (2011) que, ademais, se ativeram a dados mais recentes do que os demais estudos aqui citados. De qualquer forma, a partir dos estudos a respeito do potencial de arrecadação municipal, Santos et al (2008) aferiram que além da baixa arrecadação, os municípios médios foram considerados os mais aptos para os investimentos do programa pelo potencial de sucesso relativo que

Tristão (2003), em sua tese de doutorado em que se propôs a analisar o desempenho de arrecadação dos municípios brasileiros, observa a existência de um grupo de municípios, cerca de 83,50% daqueles analisados no estudo, que do ponto de vista financeiro possui um desempenho arrecadatário muito fraco, praticamente residual, sendo que para alguns a arrecadação chega a ser inexistente. Por outro lado, estes mesmos municípios apresentam uma grande dependência das transferências intergovernamentais, em especial, do FPM. Esses municípios, identificados por Tristão (2003, p. 163), como a grande maioria das cidades (3.855, das 4.617 analisadas pelo autor¹⁴) do país, constituiria, o que ele chamou de “o elo fraco do federalismo fiscal brasileiro”.

Diversas causas são apontadas para o baixo desempenho arrecadatário de alguns municípios. Bremaeker (2001a) menciona a condição de pobreza da população regional, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste, como responsável pela baixa arrecadação. Segundo ele, “nesses Municípios é baixa a capacidade tributária e pouco expressivas as transferências constitucionais de recursos provenientes dos Estados, que tributam o consumo (ICMS) e a propriedade de veículos (IPVA)” (BREMAEKER, 2001a, p. 4), sendo a maioria dependentes das transferências constitucionais, em sua quase totalidade, oriunda do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Além disso, o amplo processo de desmembramento de municípios, sobretudo a partir de 1988, contribuiu para o aumento das disparidades locais e regionais. Segundo dados apurados pelos censos realizados no País – Tabela 2 –, o número de municípios no Brasil desde 1960 até 2010 praticamente dobrou, sendo que entre 1991 e 2010, surgiram 1074 novos municípios.

**Tabela 2 -
Número de municípios nos Censos Demográficos, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 1960/2010**

Região	Grandes Regiões e Unidades da Federação	1960	1970	1980	1991	2000	2010
	Brasil	2.766	3.952	3.991	4.491	5.507	5.565
	Região Norte	153	195	203	298	449	449
	Região Nordeste	903	1.376	1.375	1.509	1.787	1.794
	Região Sudeste	1.085	1.410	1.410	1.432	1.666	1.668
	Região Sul	414	717	719	873	1.159	1.188
	Região Centro-Oeste	211	254	284	379	446	466

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010.

apresentavam, sobretudo por estarem mais dispostos a empreender um esforço fiscal do que os municípios menores. Assim, os municípios menores, sobretudo pela dificuldade de planejamento que enfrentam, ficaram de fora dos casos de implementação dos programas.

¹⁴ De acordo com o relatório de Finanças do Brasil – Finbra, do ano de 2000, publicado pela Secretária do Tesouro Nacional. O relatório do Finbra citado, segundo Tristão (2003, p. 147): “abrangeu 4.617 municípios (83,8% do total de municípios existentes naquele ano) e 151,6 milhões de habitantes (90,5% do total da população brasileira)”

(1) Inclusive o Território Federal de Fernando de Noronha.

(2) Inclusive o Distrito Estadual de Fernando de Noronha, criado em 06.10.1988.

Outro problema, colocado por Tristão (2003), seria a forma como se apresentam discriminadas as competências tributárias na Constituição, prevendo para os municípios tributos que incidem sobre atividades urbanas, deixando sem opção aqueles cujas atividades são predominantemente rurais: um número considerável de cidades brasileiras.

Essa conclusão partiu de uma análise das receitas municipais divulgadas pelo Finbra de 2000, com o intuito de verificar o desempenho da arrecadação municipal naquele ano. A idéia foi de classificar os municípios segundo a importância de cada tributo próprio na composição de suas receitas totais. Naquele ano, segundo Tristão (2003), os municípios examinados obtiveram uma receita total de R\$ 78,9 bilhões, sendo R\$ 14,7 bilhões (18,7% da receita total) provenientes da base tributária própria, e R\$ 51,1 bilhões (65% da receita total) provenientes de transferências correntes dos Estados e da União.

O método utilizado para a classificação foi a Análise de Cluster, definida pelo autor “como um conjunto de técnicas multivariadas, cujo principal propósito é agrupar objetos segundo suas características” (TRISTÃO, 2003, p. 147). Os municípios foram selecionados em 4 grupos. No primeiro e no segundo grupo (Cluster 1 e 2) ficaram os municípios do país com melhor arrecadação dos tributos próprios. No Cluster 1 os municípios são bons arrecadadores de IPTU e no conjunto, são os que apresentaram melhor arrecadação dos tributos próprios. Uma característica comum entre a maioria deles é que estão localizados em áreas turísticas das regiões sul e sudeste. No Cluster 2 estão os melhores arrecadadores de ISSQN, localizados nos grandes centros metropolitanos (capitais e grandes cidades), abrangendo, via de consequência, a maior parte da população do país. Em termos absolutos, segundo Tristão (2003), neste cluster se concentrou a maior parte da arrecadação tributária própria.

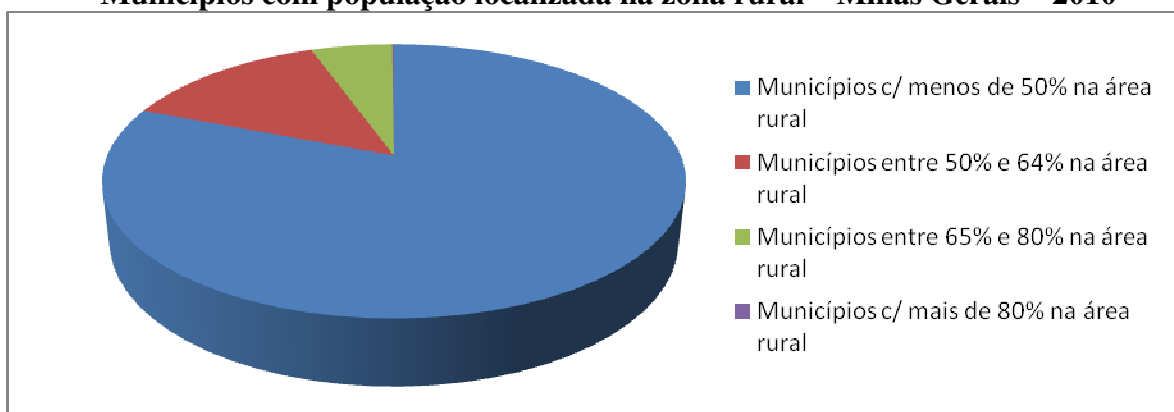
Já no Cluster 3 e 4 situaram-se aqueles com maior dependência das transferências intergovernamentais. No Cluster 3, os municípios embora possuam fraco desempenho na arrecadação de seus tributos próprios, apresentam suas receitas totais formadas sobretudo dos repasses da quota-parte do ICMS. Caracterizam-se pelo porte médio, estando localizados, em sua maioria, nas regiões sul e sudeste do país, onde os Estados obtêm uma boa arrecadação do ICMS. No Cluster 4 estão localizados a maior parte dos municípios, 83,50% do total, e cujas características são aquelas já apontadas anteriormente: baixo desempenho arrecadatório e forte dependência das transferências intergovernamentais, com destaque para o FPM. Além disso, os municípios integrantes do Cluster 4 seriam na sua maioria, municípios rurais,

segundo o autor.

No ano de 2011, Bremaeker (2012a) verificou que a receita orçamentária dos municípios brasileiros, em média, era constituída por 66,12% de transferências, por 17,72% de receitas tributárias e por 16,16% de outras receitas, quadro similar ao identificado por Tristão (2003) para o ano de 2000.

No caso de Minas Gerais, que será objeto de estudo no subtítulo seguinte, muito embora possa-se ter a primeira impressão de que se trata de Estado com predominância de cidades rurais, ao se examinar os dados do censo de 2010 a respeito da população urbana residente nos municípios mineiros, percebe-se que mais da metade da população municipal está localizada na zona urbana: 85,29%, sendo que em 80,89% dos municípios mineiros mais de 50% da população está na zona urbana. O Gráfico 1 demonstra em percentuais os municípios com população nas áreas rurais no Estado de Minas Gerais.

**Gráfico 1 -
Municípios com população localizada na zona rural – Minas Gerais – 2010**



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

Assim, não obstante Minas Gerais seja o Estado com maior grau de municipalização da República: 853 municípios, a realidade do Estado em termos de urbanização, no ano de 2010, é bem diferente da apontada por Tristão (2003) para os municípios do país, em 2000, já que a maior parte dos municípios brasileiros estava localizado em espaços rurais. Isso demonstra que em relação aos municípios mineiros a ruralização tem menor impacto como fator impeditivo do crescimento da arrecadação municipal.

A hipótese seguinte para o fraco desempenho municipal na arrecadação tributária seria a falta de estrutura administrativa desses municípios, que contariam como verdadeiro empecilho à utilização adequada de suas bases tributárias (AFONSO et al, 2012). Por fim, Rezende (1995) verifica que o clientelismo gerado pela dependência dos recursos provenientes de transferências tem sido um grande desestimulador do esforço fiscal dos

governos municipais, que acabam apresentando uma base econômica pouco desenvolvida em relação aos demais.

2.2 Os pequenos municípios mineiros e suas receitas

Analisando a questão sob o prisma do Estado de Minas Gerais, são trazidos aqui alguns dados das receitas municipais para os anos de 2010 e 2011.

Inicialmente, a Tabela 3, extraída dos estudos de Bremaeker (2012a), que relaciona a distribuição das receitas municipais per capita, segundo as grandes regiões no ano de 2011, traz alguns números interessantes a respeito das principais receitas orçamentárias municipais por regiões do país.

**Tabela 3 -
Distribuição das receitas municipais “per capita”
Segundo as grandes regiões no ano de 2011(*)**

BRASIL E GRANDES REGIÕES	RECEITA ORÇAMENTÁRIA TOTAL PER CAPITA (R\$)	RECEITAS TRIBUTÁRIAS PER CAPITA (R\$)	RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS PER CAPITA (R\$)	OUTRAS RECEITAS PER CAPITA (R\$)
BRASIL	1.946,22	344,80	1.286,96	314,46
NORTE	1.450,58	146,61	1.177,07	126,90
NORDESTE	1.481,97	141,47	1.211,43	129,07
SUDESTE	2.309,36	537,44	1.333,89	438,03
SUL	2.079,40	322,98	1.320,37	436,05
CENTRO-OESTE	1.923,69	264,84	1.380,51	278,34

FONTES: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional – 2011.

Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação / SIOPE – 2011.

TABULAÇÕES ESPECIAIS: François E. J. de Bremaeker

(*) Dados expandidos a partir de uma amostra de 4.878 Municípios para um total de 5.563 Municípios.

Não são considerados os dados referentes ao Distrito Federal e Fernando de Noronha.

Os dados da Tabela 3 relativos à receita tributária foram obtidos, de acordo com informação prestada por Bremaeker (2012a), considerando “os impostos (IPTU, ISSQN e ITBI), as taxas (de poder de polícia e pela prestação de serviços) e a contribuição de melhoria”. Observa-se que a região sudeste apresenta a maior receita tributária per capita, sendo a única que supera a média nacional em relação à participação da receita tributária.

Contudo, ao avaliar especificamente as receitas municipais do Estado de Minas Gerais no ano de 2010, considerando 812 municípios do total de 853 do Estado de Minas Gerais, o que corresponde a 95,19% da totalidade, Bremaeker (2012b) verificou que tais

municipalidades representam apenas 9,86% do montante das receitas orçamentárias municipais do país; 7,20% das receitas tributárias municipais; e 10,70% das receitas de transferências para os municípios, sendo que, em 2010, a receita total dos municípios brasileiros, em média, achava-se constituída por 66,32% de transferências, por 17,67% de receitas tributárias e por 16,01% de outras receitas.

Tendo-se em conta a região onde estão localizados: região sudeste, os municípios mineiros somam 19,28% do montante das receitas orçamentárias municipais; 10,79% das receitas tributárias municipais; e 24,00% das receitas de transferências para os municípios. Considerando todos os municípios localizados no sudeste, as receitas de transferências representam 57,80% das receitas orçamentárias municipais, enquanto que as receitas tributárias representam 23,06% e as outras receitas 19,14%.

Para os municípios mineiros as receitas são constituídas, em média, por 71,93% de transferências, por 12,90% de receitas tributárias e por 15,17% de outras receitas.

Os números apresentados apontam para uma média das receitas mineiras bem abaixo das médias nacional e regional e é em relação às receitas tributárias que a disparidade é mais acentuada. Na Tabela 4, obtida a partir de Bremaeker (2012b), pode-se perceber que a receita tributária per capita de Minas Gerais é de R\$ 207,68, menos da metade da receita tributária per capita obtida para a região sudeste e inferior à média da receita tributária per capita do país, o que nos permite inferir que Minas Gerais, embora com maior número de municípios - 15,33% do total de municípios do País e 51,14% do total de municípios da região (BREMAEKER, 2012b) -, apresenta menor influência na composição do resultado expressivo de receita tributária per capita da região sudeste.

**Tabela 4 -
Distribuição das receitas municipais “per capita”
Brasil, Região Sudeste e Estado de Minas Gerais - 2010(*)**

BRASIL, SUDESTE, MINAS GERAIS	RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS PER CAPITA (R\$)	RECEITAS TRIBUTÁRIAS PER CAPITA (R\$)	RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS PER CAPITA (R\$)	OUTRAS RECEITAS PER CAPITA (R\$)
BRASIL	1.699,55	300,38	1.127,02	272,12
SUDESTE	2.035,37	469,42	1.176,46	389,49
MINAS GERAIS	1.609,52	207,68	1.157,74	244,10

FONTE: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional – 2010.

TABULAÇÕES ESPECIAIS: François E. J. de Bremaeker

(*) Dados expandidos a partir de uma amostra de 5.212 Municípios para o Brasil, de 1.594 Municípios para a região Nordeste e de 812 Municípios para o Estado de Minas Gerais.

Não são considerados os dados referentes ao Distrito Federal e Fernando de Noronha.

Uma outra análise foi por nós elaborada a partir dos dados obtidos junto ao relatório das receitas dos municípios mineiros em 2011, retirada do Finbra - o relatório das informações sobre despesas e receitas de cada município brasileiro - elaborado e divulgado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN¹⁵. Tomando em conta esses dados, foi produzida a Tabela 5 e, analisando os números ali organizados, pôde-se observar que os pequenos municípios não arrecadam seus tributos com a eficiência de municípios maiores.

Verificou-se que a arrecadação tributária per capita de Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN, Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU e ITBI – Imposto sobre Transmissão ‘Inter-vivos’ e por Ato Oneroso de Bens Imóveis e Direitos a eles Relativos – ITBI de municípios abaixo de 100.000 habitantes, em 2011, foi bastante inferior a municípios com população superior. Para os municípios até 10.000 habitantes, a realidade é bem mais crítica, já que a arrecadação per capita desses impostos, na comparação com os mais populosos¹⁶, equivaleu a apenas 12,26% do que foi arrecadado por aqueles municípios e a cerca de 45,40% da arrecadação per capita com referidos impostos pelos municípios entre 10.000 e 100.000 habitantes, no ano de 2011. Se somadas as receitas desses tributos para todos os municípios com menos de 100.000 habitantes, ainda não se alcança 50% do que foi arrecadado dos mesmos impostos pelos municípios com população superior a 100.000 habitantes no Estado¹⁷.

Tendo em vista essa disparidade, optou-se por avaliar os municípios mineiros maiores como Belo Horizonte, Betim, Contagem, Juiz de Fora, Montes Claros e Uberlândia em categoria à parte, em razão do seu potencial arrecadatório diferenciado¹⁸.

Ainda assim, quando comparada a média da arrecadação dos municípios com até 100.000 habitantes em relação à dos municípios não muito maiores, com população entre 100.000 e 300.000 habitantes, percebe-se uma diferença na eficiência arrecadatória.

Para este estudo inicial, quatro índices serão adotados: 1) a arrecadação per capita de tributos próprios, excluindo taxas, contribuições de melhoria e para iluminação pública e contribuição previdenciária própria; 2) o percentual da arrecadação própria / receitas

¹⁵ BRASIL. STN, 2011. A base de dados *Finanças do Brasil: Dados contábeis dos Municípios* (FINBRA) organizado pela STN é a principal fonte primária de informações sobre as finanças municipais. Conforme Tabela resumo, o grau de cobertura dos dados contábeis do Finbra é do exercício de 2011 foi de 88,98% em relação aos municípios brasileiros, abrangendo 4.950, dos 5.563 existentes, conforme dados do IBGE. Em relação ao Estado de Minas Gerais, o percentual é o mesmo, contendo 759, dos 853 municípios existentes no Estado, pelos dados do IBGE.

¹⁶ População superior a 300.000 habitantes.

¹⁷ Os municípios com menos de 100.000 habitantes arrecadaram, em 2011, proporcionalmente à sua população, apenas 32,23% da arrecadação per capita dos municípios com população superior.

¹⁸ Somente estes seis municípios foram responsáveis em 2011 pelo dobro da arrecadação per capita daqueles três impostos entre os municípios com até 100.000 habitantes.

correntes; 3) o percentual da arrecadação própria / transferência do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS (que mede, ainda que em parte, atividade econômica) e 4) o percentual de FPM e da quota-parte do ICMS, em relação às receitas correntes, tendo em vista que a mais expressiva das transferências constitucionais. Além disso, os municípios mineiros, para fins de comparação, por população, serão classificados da seguinte forma e com os seguintes resultados:

- ✓ Até 10.000 habitantes (420 Municípios)
- ✓ Entre 10.000 e 100.000 habitantes (310 Municípios)
- ✓ Entre 100.000 e 300.000 habitantes (23 Municípios)
- ✓ Municípios maiores: Belo Horizonte, Betim, Contagem, Juiz de Fora, Montes Claros e Uberlândia

**Tabela 5 -
Arrecadação dos impostos municipais – Minas Gerais – 2011**

População (nº habitantes e grandes centros)	ISSQN, IPTU, ITBI per capita	ISSQN, IPTU, ITBI / Receitas Correntes	ISSQN, IPTU, ITBI / transferência de ICMS	Receitas FPM/ Receitas Correntes	Cota-parte ICMS / Receitas Correntes
BH, Betim, Contagem, JF, Montes Claros e Uberlândia	R\$ 483,40	21,57%	104,83%	5,53%	21,57%
100.000 e 300.000	R\$ 178,81	11%	58%	16%	19%
10.000 e 100.000	R\$ 132,29	8%	40%	30%	20%
Até 10.000	R\$ 81,19	4%	19%	48%	18%

Fonte: Elaborado a partir do Finbra 2011 (Secretaria do Tesouro Nacional)

A arrecadação per capita de ISSQN, IPTU, ITBI de municípios com até 10.000 habitantes apresentou média de R\$ 81,19 reais / ano. Este número sobe para R\$ 132,29 reais para os municípios com população entre 10.000 e 100.000 habitantes. Os municípios com mais de 100.000 habitantes apresentaram arrecadação per capita de R\$ 178,81. Para Belo Horizonte, Betim, Contagem, Juiz de Fora, Montes Claros e Uberlândia a arrecadação per capita é de R\$ 483,40. No total, a arrecadação tributária per capita do conjunto de municípios do Estado equivale à R\$ 232,71, apenas superada pela arrecadação per capita dos municípios mais populosos.

Não se considerou, na análise citada, receitas advindas com o imposto de renda e

outras transferências intergovernamentais, nem da contribuição de iluminação pública (muitos municípios não arrecadam a contribuição), bem como das taxas (podem sofrer variações por múltiplos fatores em cada município, que aqui não poderiam ser controlados) e das contribuições de melhoria (quase inexpressivas para grande parte dos municípios analisados), que no relatório do Finbra compõem, junto com os impostos próprios municipais, as Receitas Tributárias ali previstas.

Os números obtidos apontam que a arrecadação dos impostos próprios pelos municípios mineiros é baixa, se comparada com toda a região sudeste (Tabela 4), acrescido o fato de que Municípios maiores no Estado de Minas Gerais conseguem uma arrecadação desses impostos bem superior a dos municípios pequenos (Tabela 5). Uma primeira impressão a respeito desses dados, é que os municípios maiores, além de mais populosos, estão mais bem estruturados, o que lhes permitiria alcançar números bem maiores de arrecadação que os demais. Assim, poderiam sugerir que se os municípios pequenos com potencial econômico¹⁹ conseguissem se estruturar de forma semelhante aos municípios maiores, a arrecadação per capita tenderia a aumentar, em decorrência de um incremento das receitas próprias.

A relação entre ISSQN, IPTU, ITBI e as receitas correntes dos municípios indica a importância dos tributos próprios face às demais receitas do município. Em outras palavras, indica o grau de independência financeira do município, face às transferências constitucionais, voluntárias e obrigatórias de outros entes governamentais. Contudo, o dado apresentado na pesquisa não excluiu das receitas correntes²⁰ receitas como royalties²¹, recebidos por alguns municípios (apenas 20 cidades²² em todo o Estado), receitas do CFEM - Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais²³ e receitas patrimoniais, que poderiam apresentar distorções em alguns municípios com receita elevada com esta natureza. Levando-se em conta que tal pesquisa teve-se à média, embora os dados possam ser refinados, os valores distorcidos ficaram diluídos, dada a grande quantidade de municípios.

A partir dessas observações, verificou-se que as receitas tributárias próprias de municípios com até 10.000 habitantes correspondem a apenas 4% das receitas correntes. Para

¹⁹ Potencial econômico inferido a partir do peso relativo das receitas decorrentes do repasse das cotas-partes do ICMS e IPVA que poderiam demonstrar dinamismo econômico mais intenso do município.

²⁰ As contas que compõem as Receitas Correntes no relatório do Finbra são, resumidamente: receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes.

²¹ Compensação Financeira pela Produção de Petróleo - Lei nº 7.990/89.

²² Abadia dos Dourados, Betim, Capinópolis, Conceição da Aparecida, Curvelo, Delta, Esmeraldas, Guaraciaba, Igarapé, Itapagipe, Itueta, Nova Resende, Olhos D'água, Paraopeba, Prados, Santa Juliana, Santa Rita do Sapucaí, Soledade de Minas, União de Minas, Varginha.

²³ Presente nas receitas de 241 municípios de Minas Gerais, ou seja, 28,25% do total de municípios do Estado.

os municípios com população superior a 10.000 habitantes e inferior a 100.000 habitantes, o percentual sobre para 8%, nos municípios acima de 100.000 habitantes o percentual mais que dobra para 11% e para Belo Horizonte, Betim, Contagem, Juiz de Fora, Montes Claros e Uberlândia esse percentual é de 21,57%.

Por outro lado, no que tange à relação entre ISSQN, IPTU, ITBI e as transferências do ICMS, a qual indica o volume da arrecadação municipal em face do valor da transferência de ICMS, observou-se que a arrecadação própria é inferior à transferência do ICMS em todas as faixas de municípios por população, embora não o sejam em todos os municípios, como Belo Horizonte, onde a arrecadação própria é duas vezes maior que a transferência de ICMS, e Juiz de Fora, onde a arrecadação local supera em 1,2 vezes a transferência do ICMS. Para os seis maiores municípios avaliados em particular, esse percentual é de 104,83%. Entre os municípios com até 10.000 habitantes a arrecadação tributária própria supera o repasse de ICMS em apenas 6 municípios²⁴ e entre aqueles com 10.000 a 100.000 o número aumenta para 8 municípios²⁵.

Na média, porém, a arrecadação própria dos pequenos municípios equivale a apenas 19% da transferência de ICMS, enquanto este número sobe para 40% nos municípios com população entre 10.000 a 100.000 habitantes. Para os municípios mineiros com mais de 100.000 habitantes, o valor da arrecadação própria é de 58% do valor da transferência do ICMS.

Essa comparação é importante, na medida em que ambos os valores representam incidência tributária sobre atividade econômica.

Já no que diz respeito ao FPM, em relação aos municípios maiores (Belo Horizonte, Betim, Contagem, Juiz de Fora, Montes Claros e Uberlândia), o percentual de transferências do FPM corresponde a apenas 5,53% das receitas correntes. Para as cidades com menos de 10.000 habitantes a situação é inversa: a transferência do FPM corresponde a 48% das receitas correntes, percentual expressivo, o que demonstra sua extrema relevância na configuração da renda desses municípios. É também expressivo para os municípios com população entre 10.000 e 100.000 habitantes, correspondendo a 30% das suas receitas correntes. O percentual do repasse da cota-parte do ICMS do Estado de Minas Gerais aos municípios também parece ser expressivo em relação ao total das receitas correntes, mesmo entre os municípios de pequeno porte.

²⁴ Jeceaba, Chiador, Santo Antônio do Gramma, Alvorada de Minas, Capitólio e Morro do Pilar.

²⁵ Itambacuri, Viçosa, Conceição do Mato Dentro, São Lourenço, Lagoa Santa, Nova Lima, São Joaquim de Bicas e Esmeraldas.

Esmiuçando as receitas tributárias próprias dos municípios mineiros, Bremaeker (2012b) observou que, no ano de 2010, o Imposto sobre serviços (ISSQN) se destacava, sendo responsável por 48,35% do total da arrecadação tributária municipal, sendo que 33,23% de todo o ISSQN dos municípios do Estado é arrecadado por Belo Horizonte. Em segundo lugar encontrava-se o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), representando 27,08% do montante da receita tributária municipal do Estado e, em terceiro lugar, o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis “inter vivos” e por Ato Oneroso de Bens Imóveis e Direitos a eles Relativos (ITBI), totalizando 13,07% da receita tributária. As taxas foram, naquele ano, responsáveis por 11,36% da arrecadação tributária dos municípios de Minas Gerais. As contribuições de melhoria, como atentado anteriormente, são inexpressivas: menos de 1%.

Para confrontar as receitas tributárias próprias dos municípios de Minas Gerais com o resto do país, optou-se por utilizar os valores “per capita”, uma vez que são capazes de expressar dados mais próximos da realidade. Assim, tomar-se-á a Tabela 6 abaixo para comparação de dados.

**Tabela 6 -
Distribuição das receitas tributárias “per capita” dos municípios do Estado de Minas Gerais, da Região Sudeste e do Brasil - 2011**

BRASIL, SUDESTE, MINAS GERAIS	ISSQN PER CAPITA	IPTU PER CAPITA	ITBI PER CAPITA	TAXAS PER CAPITA	CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA PER CAPITA
BRASIL	R\$195,49	R\$99,49	R\$36,79	R\$26,61	R\$1,01
SUDESTE	R\$296,97	R\$166,80	R\$50,54	R\$32,69	R\$0,65
MINAS GERAIS	R\$122,88	R\$69,13	R\$34,94	R\$26,36	R\$0,37

Fonte: Elaborado a partir do Finbra 2011 (Secretaria do Tesouro Nacional)

Em relação ao ISSQN, ele é também o maior imposto de arrecadação regional e nacional, sendo que o ISSQN per capita da região sudeste supera o nacional e equivale a mais que o dobro do ISSQN per capita dos municípios do Estado de Minas Gerais. Também para o IPTU, o ITBI e as taxas, a arrecadação per capita da região sudeste supera a arrecadação per capita do país, sendo esta última superior apenas no que se refere à contribuição de melhoria. Os números per capita obtidos para o Estado de Minas Gerais apontam para uma arrecadação per capita de cada tributo em particular, bem abaixo da média regional. Na comparação nacional, contudo, embora abaixo da arrecadação do país, percebe-se que a diferença não é tão acentuada.

A maior desproporção está mesmo em relação ao ISSQN e ao IPTU per capita.

Enquanto na região sudeste o ISSQN per capita corresponde à R\$ 296,97, e R\$ 195,49 para o Brasil inteiro, em Minas Gerais não passa de R\$ 122,88. Da mesma forma, o IPTU per capita em Minas Gerais é de apenas R\$ 69,13, contra R\$ 166,80 para a região sudeste e R\$ 99,49 na esfera nacional. A arrecadação das taxas, por outro lado, é praticamente equivalente no que se refere ao Estado de Minas Gerais e a arrecadação per capita do país.

A Tabela 7, extraída de Bremaeker (2012b), por sua vez, confronta os números de arrecadação per capita em relação a cada tributo individualmente, considerando a população do Estado de Minas Gerais.

**Tabela 7 -
Distribuição das receitas tributárias “per capita” dos municípios do Estado de Minas Gerais, segundo os grupos de habitantes em 2010 (*)**

GRUPOS DE HABITANTES (por mil)	RECEITA TRIBUTÁRIA PER CAPITA	ISSQN PER CAPITA	IPTU PER CAPITA	ITBI PER CAPITA	TAXA PER CAPITA	(R\$ 1,00)
						CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA PER CAPITA
TOTAL	207,68	100,41	56,25	27,15	23,60	0,27
até 2	70,71	49,08	4,82	9,08	6,77	0,96
2 l-- 5	80,71	58,61	5,58	10,16	5,46	0,90
5 l-- 10	78,44	52,42	8,42	9,64	7,15	0,81
10 l-- 20	64,41	34,11	10,50	10,60	8,55	0,66
20 l-- 50	114,87	58,95	25,23	14,41	15,94	0,36
50 l-- 100	183,71	88,24	46,88	25,72	22,84	0,03
100 l-- 200	156,32	75,05	41,12	17,36	22,75	0,04
200 l-- 500	193,82	100,95	45,39	19,07	28,36	0,06
500 l-- 1000	309,39	152,90	75,04	42,82	38,62	0,00
1000 l-- 5000	640,39	275,21	222,25	88,26	54,67	0,00
5000 e mais	-	-	-	-	-	-

FONTE: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional – 2010.

TABULAÇÕES ESPECIAIS: François E. J. de Bremaeker

(*) Dados expandidos a partir de uma amostra de 812 Municípios.

Os dados tabulados acima demonstram que, à exceção dos municípios com população entre 100.000 e 200.000 habitantes, a tendência verificada para a receita tributária per capita dos municípios mineiros é o seu crescimento conforme o aumento do porte demográfico. A mesma tendência apresenta-se em relação ao ISSQN, ao IPTU e ao ITBI per capita do Estado.

Demais disso, para os municípios até 200.000 habitantes a receita de ISSQN per capita e também de taxa per capita é inferior à média do Estado, sendo que em relação à receita do IPTU e do ITBI, a média do Estado é somente superada pelos municípios com população

superior a 500.000 habitantes. Com a contribuição de melhoria acontece algo inverso: para os municípios com população até 50.000 habitantes, a arrecadação com a contribuição per capita supera a média do Estado, em contraposição aos municípios maiores, onde a contribuição é ínfima, chegando, em alguns casos, a ter valor 0,00.

Ainda analisando dados do Finbra de 2011, procurou-se identificar, dentro do Estado de Minas Gerais, os municípios com melhor arrecadação dos tributos próprios, bem como aqueles com maior dependência das transferências correntes. Pela praticidade, a preferência foi por cruzar os dados disponíveis no Finbra por meio de filtros do sistema Excel e, a partir de então, foram selecionados os melhores arrecadadores tributários do Estado, tendo em vista o valor total de arrecadação tributária própria (ISSQN, IPTU, ITBI, Taxas e Contribuições de Melhoria), em função da população, apurando, ainda, dentre estes, quais os que se destacam na arrecadação do ISSQN e do IPTU, tendo em vista que estes são os tributos próprios municipais mais expressivos para suas finanças.

Fazendo um recorte dos 50 municípios do Estado que se destacam na arrecadação tributária, bem como daqueles com maior arrecadação do ISSQN e do IPTU, respectivamente, foi elaborada tabela abaixo.

**Tabela 8 -
Municípios com melhor arrecadação dos tributos próprios, do ISSQN e do IPTU,
segundo os grupos de habitantes (%) – Minas Gerais - 2011**

População	Tributos próprios	ISSQN	IPTU
Mais de 100.000	54%	56%	56%
50.000 e 100.000	34%	26%	38%
10.000 e 50.000	10%	14%	6%
Até 10.000	2%	4%	-

Fonte: Elaborado a partir do Finbra 2011 (Secretaria do Tesouro Nacional)

Da análise dos números percebe-se que a grande concentração dos municípios com melhor arrecadação tributária está entre aqueles com população superior a 50.000 habitantes, tanto em relação à totalidade dos tributos próprios, como em função do ISSQN e do IPTU. Dentre os municípios de menor porte, com população até 10.000 habitantes a participação na arrecadação, dentro do recorte utilizado é muito pequena em relação aos tributos próprios, destacando-se, entretanto, na arrecadação do ISSQN, o município de Jeceaba, com população

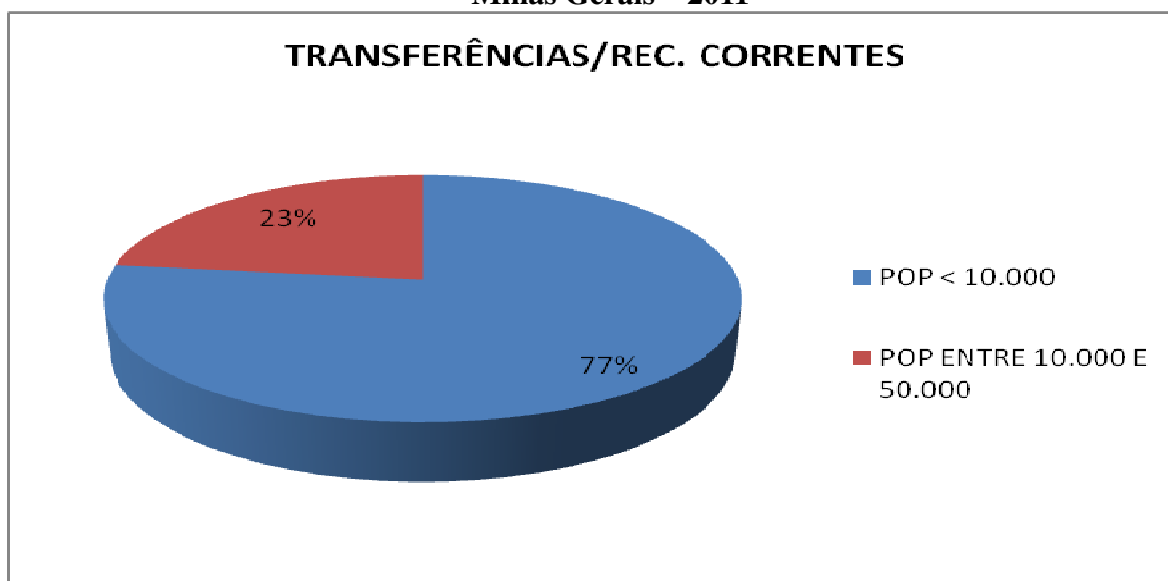
de apenas 5.341,00. Considerando assim, a arrecadação per capita do imposto referido, Jeceaba apresenta melhores resultados que a capital do Estado, Belo Horizonte.

Dentre os municípios com melhor arrecadação tributária estão, além dos grandes centros populacionais, os municípios cuja economia inclui a exploração de minério e aço, mesmo com população inferior a 50.000 habitantes, como Congonhas, Itabirito, Ouro Branco, Brumadinho e Jeceaba.

Num outro grupo, foram selecionados os municípios com pior arrecadação própria e maior dependência das transferências correntes, considerando o volume total obtido, em função das receitas correntes e da população. Dentre estes, foram destacados aqueles com maior dependência financeira das transferências do FPM, e aqueles cujo repasse da cota-parte do ICMS representou valores expressivos para as receitas municipais. Aqui o recorte utilizado considerou os municípios cuja receita de transferência represente mais de 90% das receitas correntes municipais, tendo em vista que dos 760 municípios informantes do Finbra de 2011, apenas um deles – Jeceaba – apresenta um percentual de receitas correntes com menor dependência das transferências correntes (<50%). Em relação às receitas de transferências do FPM e do repasse da cota-parte do ICMS, foram considerados aqueles municípios cujas receitas referidas correspondam a pelo menos 50% das receitas correntes.

Apurou-se com isso que 391 municípios do Estado apresentam-se mais de 90% das suas receitas dependentes das transferências correntes. Dentre eles, 301 são cidades com população inferior a 10.000 habitantes e 90 com população entre 10.000 e 50.000 habitantes.

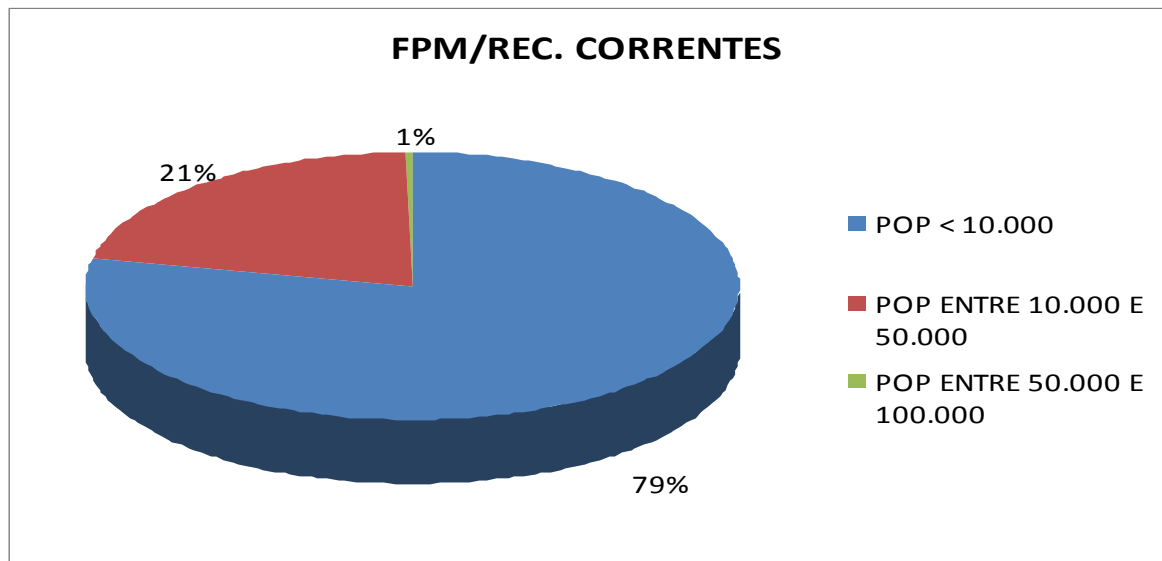
**Gráfico 2 -
Municípios dependentes das receitas de transferências/receitas correntes (+90%) –
Minas Gerais – 2011**



Fonte: Elaborado a partir do Finbra 2011 (Secretaria do Tesouro Nacional)

Além disso, 398 municípios do Estado apresentaram suas receitas correntes dependentes das transferências do FPM em percentual superior a 50%, sendo a maior parte deles, 311, com população inferior a 10.000 habitantes; 85 cidades entre 10.000 e 50.000 habitantes e apenas um município – Frutal -, com população superior a 50.000 habitantes.

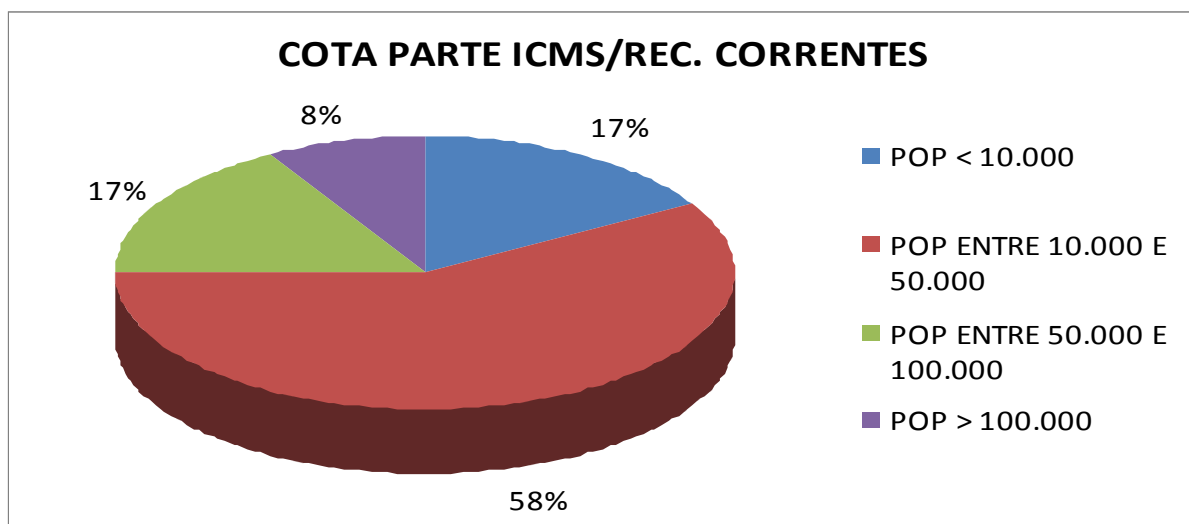
**Gráfico 3 -
Municípios com dependência do FPM/receitas correntes > 50% – Minas Gerais – 2011**



Fonte: Elaborado a partir do Finbra 2011 (Secretaria do Tesouro Nacional)

Por outro lado, em apenas 13 municípios do Estado a cota-parte do ICMS apresentou destaque na composição das suas receitas correntes, em percentual superior a 50% destas, a maior parte nos municípios com população entre 50.000 e 100.000 habitantes. Apenas um único município, Betim, com população acima de 100.000 habitantes e dois municípios com população inferior a 10.000 habitantes.

**Gráfico 4 -
Municípios com repasse da cota-parte ICMS/receitas correntes > 50% – Minas Gerais – 2011**



Fonte: Elaborado a partir do Finbra 2011 (Secretaria do Tesouro Nacional)

A conclusão a que se chegou a partir de todas as pesquisas de dados aqui empreendidas é que os maiores municípios de Minas Gerais obtêm resultados tributários muito melhores que os municípios pequenos e mesmo os de porte médio – em cujas receitas, em grande parte, predominam as transferências constitucionais, como a cota-parte do ICMS e o FPM –, em termos de volume total ou ainda apreciando critérios como o da arrecadação per capita ou da razão entre a arrecadação própria e as receitas correntes, entre outros aqui adotados.

Além disso, no cenário nacional, os dados estatísticos demonstram que a arrecadação tributária do Estado de Minas Gerais é bastante fraca, inferior, sobretudo, à média nacional, muito embora se trate de um Estado localizado na região mais rica do país, cuja arrecadação tributária supera a média nacional. Dos Estados do sudeste, aliás, a pior arrecadação tributária em números per capita é a de Minas Gerais, sendo superada inclusive pelo Estado do Espírito Santo.

Não obstante, Minas Gerais possui o terceiro maior PIB do país: 351.381.000.000,00 (IBGE, 2010b), é o Estado mais municipalizado e, ainda, um Estado onde menos 20% dos municípios têm a maior parte da população na zona rural.

Quais seriam as razões, no caso Minas, para o baixo desempenho na arrecadação, mesmo diante de um quadro favorável, como o levantado acima? Trata-se de um Estado com potencial econômico, mas que não consegue, em termos de autonomia financeira, bons resultados, razão pela qual foi por nós escolhido como objeto de estudo.

2.3 A baixa arrecadação dos pequenos municípios mineiros e a estrutura tributária deficiente

Se por um lado a fraqueza tributária desses municípios decorre em parte da ausência ou da existência de poucas fontes geradoras de impostos em seus territórios, por outro há de se reconhecer que existem, também, muitas deficiências no sistema de arrecadação, notadamente nos pequenos municípios, como deficiências físicas, humanas e tecnológicas que diminuem significativamente a eficiência nas cobranças dos tributos pelos poderes locais.

Circunstâncias como a pobreza populacional e a predominância rural dos pequenos municípios, como apontado anteriormente, são mais fortes nos municípios localizados nas Regiões Norte e Nordeste e buscam ser solucionados com programas nacionais como o bolsa-família e a transferência, mediante convênio com a União, da cobrança do ITR para os municípios (Instrução Normativa nº 884, de 05.11.2008), autorizada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003. Todavia, mesmo com direito a 100% da receita arrecadada com referido imposto, os municípios conveniados para sua arrecadação devem em contrapartida investir na estrutura tributária para sua efetivação, um problema para grande parte dos municípios menores, o que explica a pouca adesão dos governos locais a referido convênio²⁶. Outra questão se refere à importância financeira desse imposto para os municípios do Estado de Minas Gerais. Pelos dados obtidos do relatório do Finbra de 2011, os repasses realizados pela União com relação ao ITR arrecadado no Estado representam um percentual muito ínfimo em relação às receitas correntes dos municípios (menos de 1%), não justificando, por isso, para muitos municípios o investimento em estrutura tributária como exigido pela Receita Federal do Brasil, para sua arrecadação mediante convênio.

No caso dos municípios mineiros, em que se apresentam de forma mais expressiva as transferências Constitucionais de recursos provenientes dos Estados que tributam o consumo (ICMS) – Gráfico 4, segundo Tristão (2003) seria possível inferir a existência de razoável potencial econômico²⁷ e, conseqüentemente, “possibilidades reais de incremento da

²⁶ No site da Receita Federal (<http://www.receita.fazenda.gov.br/Aplicacoes/ATSDR/TermoITR/controlador/controladorPrincipal.asp?acao=telaInicial>), consultando os optantes pelo convênio no Estado de Minas Gerais, temos que apenas 238 municípios firmaram convênio para cobrança do ITR, o que representa cerca de 27% das cidades mineiras. Se considerarmos a totalidade de municípios optantes pelo convênio no país inteiro, temos que 32% destes, isto é, 1829 cidades aderiram ao convênio, representando, como se vê, tanto para o Estado de Minas Gerais, como em relação ao resto do país, um número de adesão bastante reduzido.

²⁷ Assim como o economista Bremaeker (2001a, p. 4) apontou em seus estudos em relação à arrecadação municipal, Wanderley, que é pesquisador em economia e professor da PUC/MG (2010, p. 4) defendeu, a respeitosa Evolução da arrecadação tributária municipal em Minas Gerais, a relação entre as transferências de ICMS aos Municípios e o potencial econômico destes: “Enquanto as transferências de FPM são determinadas

arrecadação própria”, já que a distribuição dessas transferências é proporcional ao valor do ICMS agregado por cada município. O que poderia explicar a inércia tributária desses municípios frente a esse potencial seria justamente a acomodação política.

Em relação à “preguiça fiscal” (AFONSO; LOBO, 1996, p. 6) adotada pelos municípios dependentes das transferências, a experiência do governo de Fernando Henrique Cardoso²⁸ demonstrou que, com a redução das transferências, muitos municípios foram obrigados a aumentar suas receitas próprias, retomando a cobrança de seus tributos. No entanto, muitos esbarraram e continuam esbarrando na estrutura precária de Administração Tributária.

Soluções como a vinculação das transferências, efetivadas em relação ao FUNDEF/FUNDEB e ao SUS que envolvem contrapartidas também dos entes subnacionais têm amenizado as dependências e melhorado a qualidade da prestação de serviços públicos essenciais como educação e saúde, porém chocam-se com a autonomia financeira municipal que garante aos governos locais livre aplicação de suas rendas.

Lado outro, Santos (2011, p. 226) alerta que “a centralização do poder, entretanto, não

principalmente pelo critério população, não se vinculando à base econômica e tributária do município, as de ICMS são determinadas predominantemente pelo Valor Adicionado Fiscal (VAF) e, portanto, estão diretamente relacionadas ao dinamismo econômico municipal.(...) Pode-se inferir que um alto grau de dependência ao FPM é reflexo de uma base econômica e fiscal frágil, ao passo que os municípios com elevada dependência do ICMS caracterizam-se por um dinamismo econômico mais intenso”.

²⁸ Na segunda metade da década de 1990, a União Federal, enfraquecida financeiramente a partir da descentralização promovida pela Constituição de 1988, começa a recuperar terreno, utilizando-se de uma estratégia dupla: aumento de sua receita exclusiva e repartição do ônus público. O aumento da arrecadação é obtido pela elevação de tributos não compartilhados com os demais entes federados. A União tratou de incrementar suas receitas, investindo na cobrança de tributos cuja receita pertencia com exclusividade ao governo federal (CSLL, COFINS, CPMF, PIS, INSS e IOF), não sendo necessária sua repartição como os demais entes estatais. Com isso, as restituições constitucionais aos Estados e municípios, bem como as transferências redistributivas foram seriamente afetadas, levando à diminuição das suas receitas, sobretudo no que se refere às localidades menores e mais dependentes destes repasses (MIRANDA, 2012). Por outro lado, “o governo federal procurou transformar a descentralização em um jogo de mero repasse de funções, intitulado à época de ‘operação desmonte’”, com assunção de grande parcela dos encargos pelos municípios (ABRUCIO, 2005, p.49). Nesse quadro de recentralização, Rezende (1995) chama atenção para o fato de que um aspecto pouco ressaltado, mas que tem grande significado para justificar a capacidade dos municípios em ampliar suas receitas originárias, foi a sustentação do percentual da receita municipal, mesmo diante da redução dos percentuais decorrentes dos fundos de participação, em razão daquelas medidas de ajuste fiscal. Ele acredita que isso aconteceu em razão do aumento das competências impositivas destas localidades. Foi justamente a exploração das novas bases tributárias que permitiram manter o processo de descentralização. Em consequência, muitos municípios que dependiam financeiramente desses repasses, com a redução financeira dos mesmos, se viram obrigados a abandonar a posição estática adotada anteriormente e passar a investir na arrecadação de receitas próprias por meio da instituição e arrecadação dos seus tributos, papel que se intensificou com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 1001, de 04 de maio de 2000 – que em seu artigo 11 determinava a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da federação, como requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal, incorrendo em penalidade relativa à perda do direito ao recebimento de transferências voluntárias, aquele que não observasse tal obrigação em relação aos impostos (BRASIL, 2000).

será necessariamente o instrumento que porá fim ao clientelismo político, o que ficou evidente nas experiências anteriores de governos centralizadores experimentados no país”.

Essa análise sugere que uma parte considerável do problema da arrecadação não está na população do município ou na riqueza gerada pelos governos locais – veja-se, por exemplo, o caso de Minas, com o 3º maior PIB do país –, mas na ausência de estrutura capaz de impor as exações tributárias no âmbito municipal. É claro que não foi ignorado o fator “vontade política”, no entanto, dentro de uma realidade imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal, de freio ao endividamento público e otimização das contas públicas, não se observa muita saída para os municípios que não “aderirem” às determinações da Lei Complementar nº 101/2000 para inibição do débito fiscal, sobretudo em se considerando que o artigo 11 da referida Lei estabelece como requisitos essenciais à responsabilidade na gestão fiscal, “a previsão e a efetiva arrecadação de todos os tributos de competência constitucional do ente da Federação” (BRASIL, 2000).

No mesmo sentido, PRUD'HOMME (1998), em análise da estrutura das finanças públicas dos municípios paranaenses, verifica como razão de ordem técnica para o déficit de arrecadação municipal, que a maior parte daqueles municípios, especialmente os pequenos, não estariam adequadamente aparelhados para a administração de seus tributos.

Esse déficit é apontado por Mello (2001, p. 92) em função da carência de capacidade técnica dos municípios em áreas-chave da Administração Municipal: falta de cadastros atualizados, deficiência no quadro de pessoal (o que inclui equipes de fiscalização e auditamento, além da cobrança judicial) tanto em termos de quantidade como de qualidade (funcionários destreinados), ausência de um setor contábil hábil, dentre outros, sobretudo em razão do impacto que essa estrutura causa para os orçamentos destes governos.

Outros problemas são identificados por Afonso et al (2012), como precárias instalações fiscais, além da dispersão dos setores de atendimento em diversos prédios diferentes e segmentado por espécie de tributo, o que torna o serviço, além de ineficiente, mais oneroso para o contribuinte. Também gera dificuldades a falta de suporte de sistemas informatizados específicos para a área de fiscalização e que permitam a integração de informações entre as demais fazendas municipais, estaduais e federal.

Os problemas específicos na cobrança de cada um dos impostos de competência municipal são elencados por Tristão (2003), na seguinte ordem:

- a) IPTU: além da má qualidade das informações e dos cadastros, já apontada, a maior dificuldade enfrentada pela Administração Fazendária Municipal é o elevado

grau de inadimplência, que exige uma intensa atuação na execução da dívida ativa. No entanto, a falta de pessoal qualificado e estrutura de apoio é um empecilho à atuação eficaz dos municípios na cobrança judicial do IPTU. A dívida ativa, por sua vez, tem se mostrado de difícil execução dada a dificuldade para cobrar judicialmente os débitos, protestando as certidões da dívida ativa dos municípios;

b) ISSQN: por ser um imposto incidente basicamente sobre indústrias e profissões, ele apresenta sérias dificuldades para os governos locais, exigindo a existência de auditores fiscais para evitar a evasão fiscal, tarefa que é dificultada pelo fato de que muitas das empresas são pequenas e, portanto, não mantêm uma contabilidade regular;

c) ITBI: muito embora seja o imposto que impõe menos dificuldade na sua administração no quadro dos municípios menores (existência de apenas um cartório, que realiza as transações, facilitando a atuação da fiscalização), a falta de cadastros atualizados e de pessoal para atuar na fiscalização e atendimento ao contribuinte tem reduzido a capacidade arrecadatória do imposto.

Pesquisa implementada pelo IBGE em 2009 a respeito do Perfil dos Municípios Brasileiros traz alguns dados interessantes a respeito da cobrança de dois impostos de competência municipal: o IPTU e o ISSQN. Avaliando as informações prestadas pelos 5565 municípios existentes no país, o Instituto avaliou a condição dos cadastros que dão suporte à cobrança daqueles tributos, bem como da planta de valores referente ao IPTU, além da situação da cobrança do IPTU naquele ano.

Fazendo um recorte dos dados apurados na referida pesquisa, a partir das tabelas 19 e 20 ali constantes, foram elaboradas as tabelas abaixo, contemplando os municípios da Região Sudeste, por classes de tamanho da população e pelas unidades estaduais da Federação localizadas naquela região.

**Tabela 9 -
Municípios, total, com cadastro imobiliário, com cobrança de IPTU, Planta Genérica de Valores e cadastro de ISSQN, segundo a Região Sudeste e as classes de tamanho da população dos municípios - 2009**

Região Sudeste e classes de tamanho da população dos municípios	Municípios							
	Total	Cadastro Imobiliário		Com cobrança de IPTU	Planta Genérica de Valores		Cadastro ISSQN	
		Total	Informatizado		Total	Informatizado	Total	Informatizado
Brasil	5565	5227	4667	5211	4390	3495	5073	4362
Sudeste	1668	1651	1573	1661	1459	1229	1603	1452
Até 5 000	381	374	347	379	299	230	349	294
De 5 001 a 10 000	408	402	378	405	334	275	382	334
De 10 001 a 20 000	351	347	334	349	316	271	347	320
De 20 001 a 50 000	294	294	285	294	283	248	292	277
De 50 001 a 100 000	98	98	95	98	94	85	98	96
De 100 001 a 500 000	118	118	116	118	115	103	117	113
Mais de 500 000	18	18	18	18	18	17	18	18

Fonte: Elaborado a partir do Perfil dos Municípios Brasileiros, 2009 (IBGE)

**Tabela 10 -
Municípios, total, com cadastro imobiliário, com cobrança de IPTU, Planta Genérica de Valores e cadastro de ISSQN, segundo Região Sudeste e as Unidades integrantes da Região - 2009**

Região Sudeste e Unidades da Federação	Municípios							
	Total	Cadastro Imobiliário		Com cobrança de IPTU	Planta Genérica de Valores		Cadastro ISSQN	
		Total	Informatizado		Total	Informatizado	Total	Informatizado
Minas Gerais	853	842	788	846	705	588	798	686
Espírito Santo	78	77	69	78	73	56	77	67
Rio de Janeiro	92	92	90	92	89	71	92	86
São Paulo	645	640	626	645	592	514	636	613

Fonte: Elaborado a partir do Perfil dos Municípios Brasileiros, 2009 (IBGE)

Os dados contidos na Tabela 9 mostram que na Região Sudeste, 98% dos municípios informam ter cadastro imobiliário, sendo que em 94% deles o cadastro é informatizado. Além disso, 99% dos municípios localizados na região tabelada se manifestaram positivamente quanto à cobrança do IPTU. Quando questionados a respeito da utilização da Planta Genérica

de Valores, 87% responderam possuí-la e em 73% a mesma é informatizada. A Tabela indica ainda o percentual de municípios da Região Sudeste com cadastro de ISSQN: 96%, dos quais em 87% esse cadastro é informatizado.

Os números da Região Sudeste aparecem positivamente quando comparados com os do país inteiro, por exemplo, enquanto na região citada o percentual de municípios que possuem Planta Genérica de Valores é de 87%, sendo que em 73% a mesma é informatizada, na avaliação do total de municípios brasileiros, esse percentual diminui para 78% e 62%, respectivamente.

Em relação ao Estado de Minas Gerais (Tabela 10), também a variação dos números no comparativo com a Região Sudeste, mostram uma diminuição dos percentuais para cada situação apontada. Em Minas, 98% dos municípios informaram possuir cadastro imobiliário e, em 92% desses, o cadastro seria informatizado, enquanto 99% dos municípios mineiros declararam na pesquisa que cobram o IPTU. Atinente à Planta Genérica de Valores, 82% informam possuí-la e em 68% tal Planta é informatizada. Por fim, 93% dos municípios do Estado declararam ter cadastro de ISSQN, percentual que se reduz para 80% para os municípios com o mesmo cadastro, informatizado.

Percebe-se, pelos dados acima, que a Região Sudeste tem um saldo positivo em relação aos dados informados pelo resto dos municípios do país. Contudo, os números trazidos na Tabela 10 indicam que na Região Sudeste, o Estado de Minas Gerais apresenta o resultado percentual mais baixo, para a quantidade de municípios que possuem as facilidades inquiridas.

Além disso, conquanto a pesquisa informe que em Minas, mais de 90% dos municípios possuam cadastros imobiliários e de ISSQN e pelo menos em 80% o mesmo seja informatizado, não consta da pesquisa, porque não foi objeto de questionamento àqueles municípios, se esses cadastros são atualizados, o que é de extrema relevância para que se possa aferir se esses municípios estão, de fato, cobrando o IPTU e o ISSQN em todo o seu potencial. A existência de cadastro apenas indica que alguns imóveis ou serviços foram informados pelas Prefeituras, mas de nenhuma maneira confirma a integralidade dessas informações junto aos cadastros municipais. O fato daqueles municípios possuírem uma meia dúzia de imóveis cadastrados, por exemplo, e informarem que cobram o IPTU, não indica que a cobrança é feita da melhor forma, já que se restringe apenas aquele número diminuto de contribuintes proprietários dos imóveis cadastrados.

Outro ponto importante e que deve ser levantado se refere à informação quanto à cobrança do IPTU. Como no questionário constante da pesquisa do IBGE a indagação é

genérica: (se o município informante cobra ou não o IPTU), a tendência é de que os dados apurados na pesquisa se refiram tão somente à cobrança do imposto, mediante o envio da notificação aos respectivos contribuintes do valor apurado do IPTU, sem considerar a cobrança judicial das dívidas inscritas em razão da inadimplência, apontada por Tristão (2003) como o maior problema para a Administração Fazendária Municipal e de difícil solução, diante da falta de pessoal qualificado e estrutura de apoio para uma atuação eficaz dos municípios na cobrança judicial do IPTU. Da mesma forma, mesmo com a existência de cadastro do ISSQN, a falta de pessoal qualificado nos municípios impede uma fiscalização eficiente e mesmo a cobrança judicial dos inadimplentes.

A falta de estrutura de apoio e de pessoal qualificado repercute ainda quando examinados os dados referentes à existência de Planta Genérica de Valores nos municípios de Minas. A Planta Genérica de Valores permite fixar previamente os valores básicos unitários dos terrenos e das edificações, expressos por metro quadrado de área, o que, por sua vez, possibilita obter uma melhor justiça fiscal na medida em que padroniza e uniformiza os critérios de apuração do valor venal dos imóveis, base para a cobrança do IPTU e das transações imobiliárias. Não obstante sua importância para uma adequada cobrança do IPTU, 18% dos municípios mineiros informam que nem mesmo possuem a Planta de Valores e dos que a utilizam, em apenas 68% tal Planta é informatizada. Além disso, como já afirmado em relação aos dados sobre a existência de cadastro imobiliário e de serviços municipais, a pesquisa não informa se nos municípios que possuem a Planta de Valores, a mesma é atualizada. Em tempos de crescimento dos valores imobiliários no país, se sobressai a necessidade de atualização das Plantas Genéricas de Valores, a fim de adequá-las à realidade do mercado, auxiliando na melhora da cobrança, tanto do IPTU, com do ITBI.

De fato, Santos et al (2008, p. 401) identificam que os municípios brasileiros carecem principalmente da atualização dos cadastros mobiliários e imobiliários - que são extremamente relevantes para o planejamento e a operação da Administração Municipal - e sugerem que um sistema integrado de informações, formando um único banco de dados, possibilitaria muitos ganhos de eficiência e eficácia operacional. Outras demandas apontadas são: um sistema integrado de gestão tributária, o atendimento centralizado ao contribuinte, o treinamento de pessoal, a otimização dos sistemas de cobrança e fiscalização e atualização da legislação. Contudo, reconhecem que melhorias neste sentido exigem investimentos com que muitos municípios não têm como arcar.

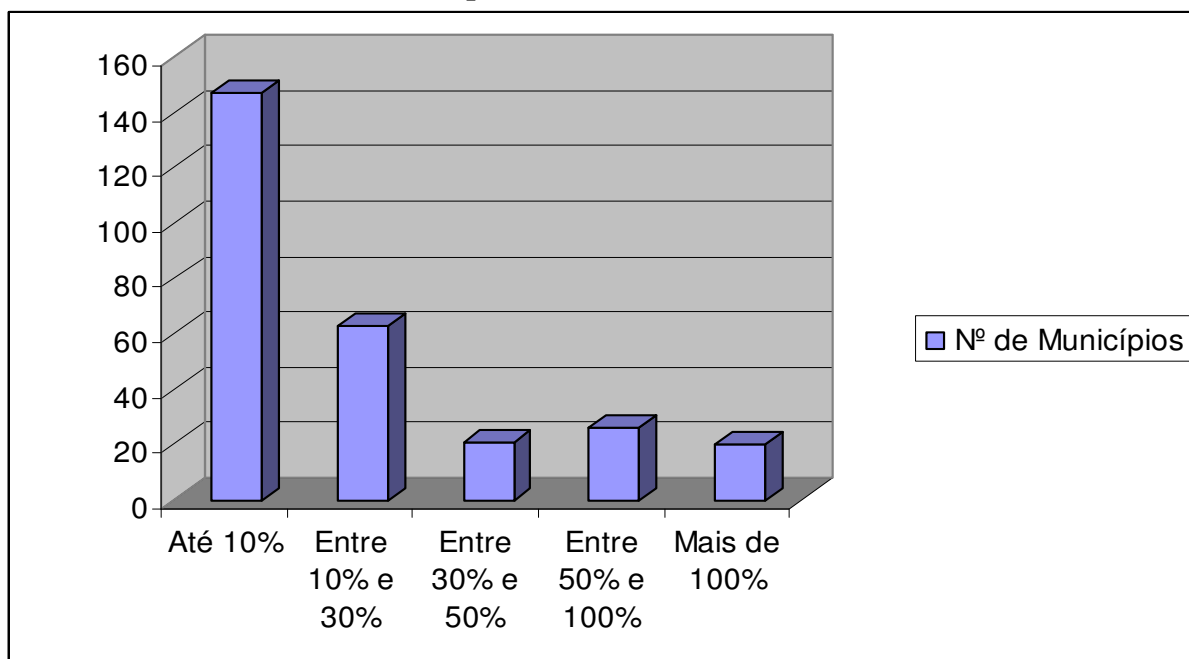
Assim, muito da baixa eficiência arrecadatória dos municípios de pequeno porte estaria relacionado à falta de estrutura da Administração Tributária e, uma das razões para

tanto, é que tal estrutura tem um custo de instalação elevado para pequenos municípios, carentes de recursos e dependentes dos repasses constitucionais da União e dos Estados. Estes municípios, não raro, comprometem volume elevado de sua receita com despesas correntes, sendo incapazes de investir na estrutura arrecadatória de tributos próprios, entrando, assim, num círculo vicioso.

No caso de Minas Gerais, procurou-se colocar em números qual o custo com a Administração Tributária para os municípios do Estado, a partir de dados extraídos do Finbra 2011. Assim, foram analisados os valores declarados pelos próprios municípios referentes à sua despesa com a administração de receitas e o percentual que a mesma representa em relação à receita tributária própria dos municípios. A amostra teve em conta tão somente os 277 municípios mineiros que apresentaram, naquele ano, informações a respeito das suas despesas com a administração de receitas, correspondendo, portanto, a 36,49% do total de 759 municípios cobertos pelo relatório de finanças de 2011.

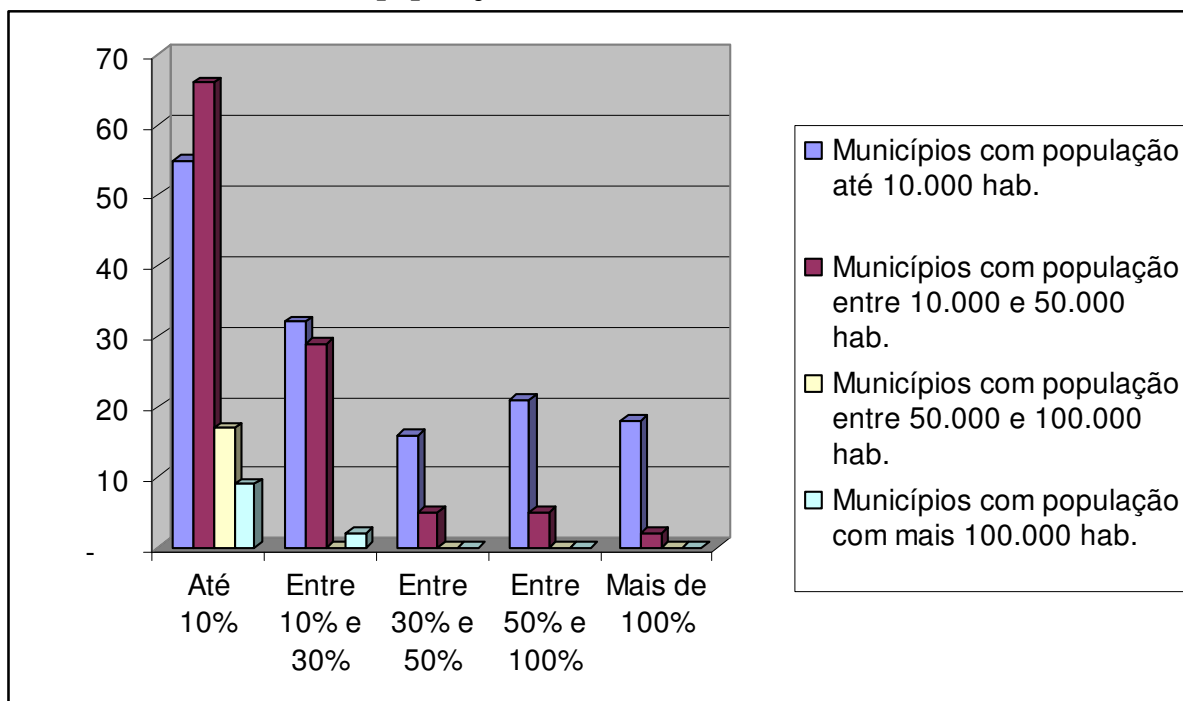
Muito embora esse percentual represente menos que 50% dos municípios do Estado, pode-se, a partir dos dados que foram cruzados, ter uma idéia de custo da Administração Tributária Municipal em Minas Gerais, apurado, ademais, de acordo com a população. Os resultados da análise foram consolidados abaixo:

**Gráfico 5 -
Administração de receitas em relação à arrecadação própria municipal por número de municípios – Minas Gerais – 2011**



Fonte: Elaborado a partir do Finbra 2011 (Secretaria do Tesouro Nacional)

**Gráfico 6 -
Administração de receitas em relação à arrecadação própria municipal de acordo com a
população – Minas Gerais – 2011**



Fonte: Elaborado a partir do Finbra 2011 (Secretaria do Tesouro Nacional)

Os gráficos acima demonstram que 147 municípios mineiros, isto é, mais de 50% dos municípios informantes dos custos com administração de receitas municipais, comprometem pelo menos 10% da sua arrecadação própria com esse tipo de despesa. Entre os municípios cuja despesa com administração de receitas fica entre 10 e 30% da arrecadação, somaram-se 63 cidades. Já 21 municípios têm um custo entre 30 e 50% da arrecadação tributária própria com despesas de Administração Tributária e, em 26 municípios, esta despesa consome entre 50 e 100% da arrecadação própria. E, finalmente, uma parcela significativa de 20 municípios (num total de 278), comprometem acima de 100% de sua receita tributária informada com despesa de Administração Tributária, sendo que em duas cidades, Patis e Consolação, os custos referidos correspondem a 1.894,21% e 7.328,18% da arrecadação própria, respectivamente.

São números que revelam o peso que a Administração Tributária representa nas finanças municipais do Estado. Demais disso, observando o Gráfico 5, pode-se verificar que os percentuais maiores de comprometimento de receitas acontecem justamente, em maior grau, nos municípios de pequeno porte, isto é, com população inferior a 10.000 habitantes.

Por conta disso, a maior parte destes municípios acaba por criar uma dependência das receitas de transferência, gerando um acomodamento destes quanto à busca pela receita

tributária. As transferências terminam exercendo um efeito desestimulante do esforço fiscal.

Como consequência disto, observa-se a luta dos prefeitos para aumentar o Fundo de Participação dos Municípios. Periodicamente, 3 ou 4 mil prefeitos “marcham” sobre Brasília para reclamar junto ao Governo Federal e ao Congresso o aumento no repasse daquele fundo. Em 2007, a “8ª Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios” pleiteava o aumento de 1% do repasse do FPM. Na prática, tal percentual fez crescer o fundo para 23,5% sem, contudo, resolver o problema financeiro dos municípios, que continuam reclamando a desconcentração de recursos financeiros. De fato, percebe-se que meras alterações do índice de participação estão longe de ser a “salvação da lavoura”.

Contrapondo-se a este pensamento do “pires na mão”, Afonso, Araujo e Khair (2012, p. 14) argumentam ser essencial que:

os Estados e, principalmente Municípios, busquem maior eficiência e racionalidade nas despesas e alternativas de financiamento para seus gastos dentro de seus próprios sistemas, pois dificilmente terão sucesso pela via de maiores transferências. O melhor caminho para tanto é a racionalização dos procedimentos administrativos de forma a ganhar eficiência e a utilização das bases tributárias existentes.

Enquanto grande parte do debate público se volta para a questão das competências tributárias e quais seriam os impostos mais recomendados para cobrança por cada um dos entes federativos, pouca atenção ainda é dada à qualidade da gestão tributária.

No entanto, a melhoria da gestão governamental de suas finanças é um caminho, segundo Afonso et al (2012), que leva não apenas ao incremento da receita fiscal e da capacidade de autofinanciamento dos municípios, mas se presta inclusive para melhoria da qualidade do sistema tributário brasileiro, uma vez que os impostos municipais teriam “um forte componente de justiça e equidade” (AFONSO et al, 2012, p. 14), incidindo sobre o patrimônio e sua transmissão (IPTU e ITBI), bem como sobre os serviços, que tendem a pesar mais sobre as camadas mais ricas do que sobre a população mais pobre.

Além disso, a melhoria da Administração Fazendária Municipal implica uma mudança na responsabilidade e controle social da atuação pública, na medida em que, por se tratar da esfera pública mais próxima da população, a cobrança de impostos da comunidade local pode levar a uma maior atenção e fiscalização dos contribuintes sobre o orçamento municipal.

Afonso et al (2012, p. 16) apregoam ainda que “a melhoria da arrecadação própria estadual e local, sobretudo nas regiões menos desenvolvidas, contribui para fortalecer a identidade desses governos como partes autônomas da federação”.

Os autores (AFONSO et al, 2012) apontam que o aperfeiçoamento das administrações

fazendárias nos municípios envolve uma atuação voltada a implementar as capacidades normativa, organizacional, fiscalizadora, operacional e tecnológica dos governos locais.

Todavia, os desafios decorrentes sugerem que isso se dê com olhos no federalismo cooperativo que propõe tanto alternativas como planos de modernização tributária e fiscal dos municípios como o PMAT (lançado pelo BNDES em 1997) e o PNAFM (parceria do Ministério da Fazenda e do BID, aprovado pela Comissão de Financiamentos Externos – Cofix, em 1998), decorrentes de uma parceria com o governo federal, ou por mecanismos cooperativos dentro da mesma esfera governamental.

O Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos (PMAT), com vigência até o final do ano de 2014, é um programa do BNDES destinado a apoiar projetos de investimentos voltados à melhoria da eficiência, qualidade e transparência da gestão pública, visando à modernização da Administração Tributária e qualificação do gasto público nos municípios. O programa proporciona aos Municípios uma gestão eficiente de recursos, em especial por meio do aumento das receitas e da redução do custo unitário dos serviços. Em sua versão mais recente, os objetivos gerais do PMAT são: a) aproveitamento do potencial de arrecadação tributária, para reduzir a dependência em relação às transferências e possibilitar a geração de recursos para os investimentos sociais; b) melhoria da qualidade e redução do custo praticado na prestação de serviços nas áreas; e c) aumento do nível de transparência e da qualidade da gestão municipal, por meio da disponibilidade pública (via internet, por exemplo) dos dados da administração e de um melhor atendimento ao contribuinte. Na Administração Tributária, as ações apreendidas abrangem: arrecadação, cobranças administrativa e judicial, fiscalização, estudos econômicos e tributários e os investimentos são feitos para implementação ou melhoria de tecnologia de informação e equipamentos de informática; capacitação de recursos humanos; serviços técnicos especializados; equipamentos de apoio a operação e fiscalização; infra-estrutura física. Os empréstimos são efetuados pelo BNDES, via CEF, por meio de contrato de financiamento, mediante a apresentação de projeto de modernização pelo município e sua aprovação pela CEF, pelo BNDES e pela STN. (BRASIL, PMAT, 2013)

Segundo dados do BNDES (SOUZA, 2013), 377 municípios foram atendidos entre os anos de 1999 e 2009 com o programa que contemplava, no PMAT tradicional, todos os municípios do país, e no PMAT especial, apenas os municípios com menos de 50.000 habitantes. Abaixo, mapa ilustrativo das localidades atendidas pelo programa.

**Mapa 1 -
Municípios atendidos pelo PMAT - 2009**



FONTE: Souza, 2013

De acordo com GUARNIERI (2002), que coordenou pesquisa o programa, os limites de investimentos impostos pelo PMAT são: 35% com tecnologia de informação e equipamentos de informática; 25% com capacitação de recursos humanos; 35% com serviços técnicos especializados; 25% com equipamentos de apoio à operação e fiscalização; e 20% com infra-estrutura física, sendo de 90% do valor dos itens apoiáveis para municípios com população superior a 50 mil habitantes e de 100% para aqueles com população inferior a 50 mil habitantes.

A pesquisadora informa ainda que a carteira operacional do PMAT somava, até maio de 2002, 200 operações, incluindo 20 capitais brasileiras, representando o valor de R\$ 652 milhões em solicitações de financiamento ao BNDES. A Administração Tributária é predominante, com 77% dos investimentos.

Em relação aos municípios de Minas Gerais, a carteira possuía, até 2002, 7 municípios: Belo Horizonte; Ipatinga; Juiz de Fora; Contagem; Governador Valadares; Tupaciguara e Virginópolis, a maior parte com mais de 200.000 habitantes, à exceção dos dois últimos, com pouco mais de 20.000 habitantes e 10.000 habitantes, respectivamente. Além disso, representam um universo muito pequeno se considerados o total de 853 municípios que formam o Estado.

No intuito de avaliar os resultados do programa, a pesquisa de GUARNIERI (2002) utilizou-se, como objeto de investigação, de uma amostra com 8 municípios que integravam a carteira de março de 2001 do PMAT, cujos contratos se encontravam em estágio mais avançado na implementação dos projetos, e para os quais o BNDES já havia liberado 75% ou mais do valor financiado. Nestas condições, foram selecionados os seguintes municípios: Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Ipatinga, Manaus, Rio de Janeiro, São Luís e Vitória, contemplados exclusivamente com investimentos na modernização da Administração Tributária.

Os resultados obtidos apontaram que o PMAT foi positivo no incremento da arrecadação daqueles municípios participantes, como demonstra a Tabela 11 abaixo:

**Tabela 11 -
Municípios contratantes no PMAT selecionados pelo BNDES para amostragem e
avaliação do incremento da arrecadação tributária - 1997 a 2001**

Municípios	Aumento da arrecadação entre 1997 e 2001 (%)			
	Dívida Ativa	Receita Tributária (s/ Dívida Ativa)	IPTU	ISSQN
BELEM	232	55,7	2,8	46,4
BELO HORIZONTE	65	30	48	18
CURITIBA	34,81	37,27	43,70	43,06
IPATINGA	62,71	-	50,44	-5,7
MANAUS	64,1	46,94	33,8	61,6
RIO DE JANEIRO	117	-	26	46
SÃO LUIS	128	78	56,51	78,26
VITORIA	66,7	42,02	46,3	43,5

FONTE: Elaborado a partir das informações disponibilizadas em Guarnieri, 2002

Contudo, na pesquisa se reconheceu que a metodologia utilizada não foi capaz de avaliar em termos confiáveis de eficiência e eficácia os resultados positivos do programa em relação aos municípios contratantes. Além disso, pelo que se pode perceber da carteira de projetos do PMAT até 2002, pouca influência teve sobre os pequenos municípios do país, tendo contemplado, como visto, em relação a Minas Gerais, apenas 2 municípios de pequeno porte.

Cabe ressaltar que esse critério alcançou os projetos pioneiros e gerou uma amostra pouco representativa do programa, tal como está na atualidade, por contemplar exclusivamente os investimentos na modernização da administração tributária e ainda por se compor de municípios de maior porte, dos quais sete são capitais. Assim, nesta avaliação ainda não se dispõe de massa crítica de dados e elementos que evidenciem o impacto das ações no campo da modernização da gestão dos setores sociais básicos, tampouco dos resultados em municípios de pequeno porte. (GUARNIERI, 2002, p. 34)

O Programa Nacional de Apoio à Modernização Administrativa e Fiscal – PNAFM contempla ações que visem à modernização da gestão administrativa e fiscal, tais como capacitação de técnicos e gestores municipais, implementação de ações e sistemas destinados ao controle da arrecadação, atendimento ao cidadão, comunicação de dados, controle financeiro, recursos humanos, consultorias, aquisição de equipamentos de informática, infraestrutura e geoprocessamento referenciado. Também possibilita ao município a elaboração e implementação de Plano Diretor, Cadastro Multifinalitário e Planta Genérica de Valores. Ações de integração dos fiscos, tais como a implantação do Cadastro Sincronizado Nacional (CadSinc) e do Sistema Público de Escrituração Digital (SPED), incluindo seus três subprojetos: Nota Fiscal Eletrônica (NF-e), Escrituração Fiscal Digital (EFD) e Escrituração Contábil Digital (ECD), também podem ser objeto do PNAFM.

Segundo definido na Visão Geral do Programa, o mesmo “se realiza mediante financiamento de projetos específicos, voltados para a criação de condições para que as administrações municipais possam alcançar maior autonomia no financiamento dos gastos públicos, por meio de receitas próprias e melhorar o desempenho na execução de suas funções sociais, especialmente no atendimento ao cidadão e ao contribuinte”. (BRASIL, PNAFM, 2013)

Os recursos são originários do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID. O projeto, acompanhado dos demais documentos pertinentes, é submetido à análise e aprovação do MF e autorização da STN, sendo após firmado o contrato de subempréstimo entre o Município interessado e a CEF.

O programa está atualmente na 2ª fase. A 1ª fase, de acordo com a avaliação elaborada em 2008, pela Unidade de Coordenação de Programas – UCP (BRASIL, PNAFM, 2008), contém em sua carteira 127 projetos, dos quais 73 já foram contratados, e 49 estão em execução. Dos projetos contratados, conforme informações prestadas no Relatório de Acompanhamento PNAFM – 2º Semestre de 2009 (BRASIL, PNAFM, 2009), 7 envolvem municípios do Estado de Minas Gerais: Alfenas, Belo Horizonte, Betim, Ipatinga, Juiz de Fora, Nova Lima e Santa Luzia.

A 2ª fase, ainda em fase de contratação, possui em sua carteira já 22 projetos contratados, sendo 8 na Região Sudeste, mas nenhum em Minas Gerais. Contudo o Estado apresenta dois projetos com solicitação já aprovada pelo BID: Varginha e Alfenas e, ainda, 5 projetos solicitados pelos municípios de Belo Horizonte, Divinópolis, Montes Claros, Pouso Alegre e Santa Luzia, ainda em fase de avaliação. (BRASIL, PNAFM, 2012)

Segundo dados da UCP, em 2008, dos municípios que ingressaram no programa, 70% implantaram sistema integrado de gestão das finanças públicas e cadastro municipal, sendo que 88% implantaram sistema informatizado para a Administração Tributária Municipal, 91% implantaram sistema informatizado para a administração das finanças municipais e 94% implantaram cadastro informatizado de IPTU e ISSQN. (BRASIL, PNAFM, 2008)

Contudo, a avaliação também apurou queixas em relação ao desempenho do programa, que apontaram para a exclusão de grande parte dos pequenos municípios: baixos valores de empréstimo para pequenos municípios; valor alta da contrapartida em relação ao empréstimo disponibilizado; ausência de pesquisa junto aos municípios menores para identificar suas reais necessidades.

Para compensar tais dificuldades, na 2ª fase do programa adotou-se o compromisso da adoção de um plano estratégico e operacional de médio e longo prazos que contemplasse também as demandas das pequenas e médias municipalidades, com a completa redefinição de estratégia de estruturação, comunicação e abordagem para ampliação da carteira de projetos, em especial para os municípios de médio e pequeno porte.

Tais programas de incentivo e financiamento coordenados pelo Governo Federal demonstram a importância que uma boa estrutura fazendária representa para a melhoria das receitas tributárias dos governos locais, contudo, apenas uma pequena parcela dos municípios, correspondendo a cidades médias e metropolitanas, pôde ser contemplada com os benefícios advindos de projetos de modernização da Administração Tributária, permanecendo, os municípios menores e com pior estrutura fazendária, a depender tão somente dos seus recursos para fazer face às suas dificuldades na arrecadação das receitas tributárias.

Em vista disso, da mesma forma que a baixa capacidade administrativo-financeira das unidades federadas brasileiras tem sido um estímulo para constituir mecanismos de cooperação, como os consórcios públicos, em diversas áreas, para possibilitar a prestação dos serviços públicos à sociedade, não deixa de ser relevante cogitar o uso destes institutos também como alternativa para enfrentamento conjunto das dificuldades com a gestão tributária, de forma a possibilitar a todos os entes federativos cumprir com o comando do art. 37, XXII da Constituição Federal, que elevou, à atividade essencial ao funcionamento do Estado, as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e também dos Municípios da Federação.

Sobretudo na Região Sudeste, tem-se destacado a formação de consórcios públicos e é, justamente, no Estado de Minas Gerais, objeto central de nossa pesquisa, que foi

identificado um primeiro modelo de gestão compartilhada no âmbito tributário²⁹.

A gestão associada pelas fazendas municipais, além de permitir uma melhor exploração do potencial econômico dos municípios e, conseqüentemente, um aumento da arrecadação, pode, nos casos em que esse potencial econômico não exista, seja pouco expressivo ou já tenha atingido o seu limite, trazer uma economia de escala, baixando os custos da Administração Tributária para os municípios, que, como visto, são altos em relação à arrecadação dos tributos próprios, - sobretudo nos municípios de pequeno porte, mais dependentes das receitas de transferência - melhorando, assim, a qualidade do gasto público no que diz respeito à administração das receitas.

²⁹ No capítulo 4 trataremos, como estudo de caso, a respeito do Consórcio Público para o Desenvolvimento do Alto Paraopeba – CODAP.

3 CONSÓRCIOS PÚBLICOS COMO MECANISMOS DE COOPERAÇÃO INTERFEDERATIVA

No capítulo anterior, buscou-se examinar o cenário financeiro dos municípios do Estado de Minas Gerais, identificando suas deficiências de arrecadação e de estrutura tributária, a fim de justificar a busca alternativas, voltadas para a utilização de mecanismos de cooperação interfederativa, como os consórcios públicos, para minimizar essa realidade.

Sendo assim, o presente capítulo tem como objetivo analisar a instituição dos referidos mecanismos jurídicos, a partir de suas origens e da sua legislação reguladora, para que se possa identificar a contribuição dos consórcios públicos para a Administração Pública.

Primeiramente, como mecanismos de cooperação, serão examinados a partir da influência que tiveram no direito comparado e, em seguida, suas origens brasileiras.

Em seguida, os marcos legais sobre os quais esse instrumento jurídico se assenta serão aqui analisados, com um pouco mais de detalhe, apresentando-se, além da evolução da previsão constitucional cooperativa entre Entes Federados, a análise da Lei nº 11.107/2005, regulamentada pelo Decreto nº 6.017/2007.

3.1 Origens e regulação legal dos consórcios públicos

Segundo a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 1º, o Brasil é uma República Federativa e tem como fundamentos: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais da livre iniciativa e o pluralismo político. Este mesmo artigo eleva o município a ente federado, em pé de igualdade com os Estados e o Distrito Federal, estabelecendo que a união destes é indissolúvel, porém, dotando-os conforme o artigo 18, de autonomia político-administrativa.

Não obstante, a Constituição Federal também condicionou tais entes federados à concretização dos preceitos constitucionais. Assim, para implementar os fundamentos instituídos pelo Constituinte originário, tais entes federados devem buscar concretizar os objetivos consagrados no artigo 3º, e dispersos nos demais artigos do texto constitucional. Nesse sentido, destaca-se a imposição de políticas públicas capazes de erradicar a pobreza e a marginalização, bem como de reduzir as desigualdades sociais, conforme o item III deste mesmo artigo.

Para fazer face a esses objetivos, a opção da Constituição de 1988 foi pela repartição

de competências mais voltada à descentralização³⁰ (tão clamada pelas forças locais após a centralização proporcionada pela Constituição anterior), reduzindo os poderes centrais e ampliando os poderes estaduais, municipais e do Distrito Federal.

Santos (2008) explica que a repartição das competências entre os entes federados, instituída pela Constituição de 1988, foi estabelecida a partir do princípio da predominância do interesse. Contudo, Harger (2007) adverte que, embora necessária, a simples repartição de competências não é elemento suficiente para caracterizar uma federação efetiva. Segundo ele, essencial "também que as competências repartidas entre os entes federados tenham importância política e que se assegurem a eles recursos financeiros para que possam exercer adequadamente suas competências" (HARGER, 2007, p. 23).

Outra questão relevante na repartição das competências está relacionada ao seu equilíbrio. Para isso, percebe-se na distribuição das competências entre os entes federativos na Constituição de 1988 a conjugação dos modelos cooperativo e competitivo. "Ao mesmo tempo em que são definidas competências específicas para cada um dos entes federativos, há um extenso rol de competências compartilhadas, que definem o modelo cooperativo", como explica Daniel (2010, p.52)

Descentralizar, segundo Benett ³¹ (Apud AFFONSO, 2000, p. 130), significa "redistribuir recursos, espaços de decisão, competências, atribuições de responsabilidade, enfim poder político-econômico, em cada formação econômico-social específica". Com isso, ao mesmo tempo em que uma extensa lista de políticas públicas é atribuída aos governos locais, a contrapartida financeira faz-se necessária, caso contrário, isto é, se o aumento das competências é superior ao que a capacidade financeira dos entes locais é capaz de atender, acaba-se reduzindo a descentralização a um mero processo de municipalização, por meio do

³⁰ O formato do federalismo que foi construído no país ao longo dos anos conviveu com a constante alternância entre períodos de centralização e descentralização e um quadro de desequilíbrio nas relações governamentais. Modelos de centralização e descentralização estiveram presentes na organização política e financeira do Brasil. A centralização, em alguns casos, coincide com momentos de governos mais autoritários, como é o caso dos regimes de 1930 e 1964, enquanto o modelo descentralizado esteve presente em momentos de redemocratização do País, com nas Constituições de 1946 e de 1988. Muito embora a descentralização das políticas não seja uma realidade exclusiva das organizações federativas, por estar presente também nos Estados Unitários, ela foi a opção adotada pela Constituição Federal Brasileira, com a repartição de competências que agregasse poderes aos governos locais, resultado da chamada "descentralização pela demanda" (AFONSO, 2000, p. 134), configurada mediante movimentos de afirmação dos Estados e municípios frente ao autoritarismo do poder central e à crise econômica instaurada, e que procurou relacionar uma redemocratização política do país ao tema da descentralização política, fiscal e administrativa. Pelo mundo, observa-se também uma tendência à descentralização política e de maior autonomia dos entes locais, mesmo em Estados Unitários como Portugal, França, Espanha e Itália (Vide Leal, 2008, Font; Parrado Díez, 2000).

³¹ BENETT, S. Decentralization, local governments and markets: towards a post-welfare agenda. Oxford: Clarendon Press, 1990

deslocamento de políticas públicas³² (ABRUCIO; SOARES, 2001).

Para que isso não ocorra, o viés cooperativo do federalismo apresenta-se por demais relevante para a gestão conjunta e aperfeiçoamento das políticas públicas.

Além disso, Abrucio (2001) aponta para a cooperação como o próprio cerne da segurança do modelo federativo³³, afastando a desagregação, a descoordenação e a competição selvagem entre os entes federativos, razão pela qual Abrucio e Soares (2001) sugerem que o debate social se desloque da temática centralização/descentralização de poder, para se focar no fortalecimento das relações intergovernamentais.

De acordo com Zimmermann (1999), o federalismo essencialmente democrático forma-se por instrumentos de cooperação, refletindo a construção consensual entre os entes federativos na busca de uma melhor prestação dos serviços à população.

Muitas vantagens podem advir da cooperação interfederativa. Medauar e Oliveira (2006, p. 23) citam pelo menos quatro delas:

(a) a racionalização do uso dos recursos existentes, quando esses são destinados ao planejamento, programação e execução de objetivos de interesse comum; (b) a criação ou fortalecimento dos vínculos preexistentes, o que tende a favorecer a consolidação de uma identidade regional; (c) a instrumentalização da promoção do desenvolvimento local, regional e nacional; e (d) a conjugação de esforços para atender as necessidades da população, as quais não poderiam ser atendidas de outro modo diante de um quadro de escassez de recursos.

Contudo, ainda que tenha se preocupado o constituinte com a definição detalhada das competências e repartição das receitas entre os entes federados, a Federação brasileira não dispunha, no momento da promulgação da Constituição de 1988, "de mecanismos e instrumentos adequados de articulação e cooperação de políticas públicas federativas de responsabilidade compartilhada entre as três esferas de governo". (Trevas, 2012, p. 4). Dentre

³² No Brasil, como já tratamos anteriormente, com a promulgação da Constituição de 1988, ocorreu uma crescente descentralização da prestação de serviços públicos, muito por força do movimento municipalista instaurado no país. Na década de 90, inclusive, reformas na Constituição promoveram a municipalização serviços públicos de saúde e educação. Com isso, aumentaram consideravelmente as obrigações dos entes locais, permanecendo, contudo, o controle financeiro centralizado na União. Além disso, a distribuição das receitas tributárias não foi proporcional a esse aumento de atribuições, concentrando-se a maior parte dos recursos no ente central, reduzindo-se a participação dos governos locais na arrecadação do país, além das receitas de transferências, que sofreram séria restrição com a instituição de tributos de competência da União cujo produto da arrecadação não se destinava ao repasse aos demais entes federativos, levando muitos Estados e municípios à guerra fiscal e ao endividamento. Abrucio e Soares (2001) ressaltam que esse processo de descentralização acabou sendo prejudicado pelo próprio movimento municipalista, haja vista que os entes locais não estavam preparados para o aumento de suas atribuições. Este cenário de dificuldades foi propício para a criação de novos instrumentos de colaboração entre os Entes Federados, com o intuito de possibilitar a prestação dos serviços públicos, cuja competência lhes foi atribuída constitucionalmente, de forma otimizada.

³³ Para o cientista político, o segredo do sucesso do pacto federativo é justamente a "relação de equilíbrio entre a autonomia dos pactuantes e sua interdependência" (ABRUCIO, 2005, p. 43)

os dispositivos que trataram das competências, não foram previstas regras operacionais e das instituições políticas e administrativas que deveriam responsabilizar-se pela coordenação ou promoção da cooperação intergovernamental.

A falta desses mecanismos de cooperação intergovernamental no Brasil tem levado, segundo Ravanelli (2012, p. 7), "à fragmentação das políticas públicas no território e ao desperdício de recursos públicos".

Assim, o desafio na instituição de um federalismo mais cooperativo no país está no fortalecimento dos incentivos às parcerias e na instituição de relações intergovernamentais voltadas para a participação e a negociação. Entre estes instrumentos estão os consórcios e convênios públicos, institucionalizados no sistema jurídico nacional, a partir da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, que foi responsável pela alteração da redação do art. 241, da Constituição Federal de 1988.

A referida Emenda foi responsável pelo início do processo de reforma administrativa no país, sendo a sua primeira modificação o acréscimo ao texto da Constituição de 1988 do princípio da eficiência da Administração. A reforma legislativa implementada foi apenas o primeiro passo do que levaria a uma reestruturação ou reengenharia do Estado e da sua atuação administrativa, essencial em tempos de crise gerados pelo desenvolvimento tecnológico e pela globalização da economia mundial.

Di Pietro (2011) observa que a reforma administrativa implantada no Brasil e, conseqüentemente, a adoção do modelo gerencial de Administração, não obstante tenha conservado alguns princípios da Administração burocrática, diferenciou-se pela flexibilização de procedimentos e pela alteração da forma de controle, que passou a ser *a posteriori* ou de resultados, outorgando ao administrador maior autonomia na gestão de recursos humanos, materiais e financeiros. Além disso, admitiu uma maior participação do cidadão e das entidades privadas na Administração Pública, adotando-se, ademais, o princípio da subsidiariedade no sentido vertical, para dar mais autonomia aos Estados-membros e municípios. Por fim, como visto, a atuação da Administração na prestação de atividades exclusivas - dentre elas, a cobrança e fiscalização de impostos -, de serviços não exclusivos e no setor de produção de bens e serviços para o mercado deveria sempre ocorrer com vistas à eficiência.

Com essa mudança estrutural que vem ocorrendo nas matrizes clássicas do direito administrativo, o modelo anterior de Administração Pública centrada na prática de imposição de regras e que justificava seus atos pela supremacia do interesse público e pela

discrecionariedade dos atos administrativos está em crise. A nova geração administrativa é mais contratual e consensual e menos unilateral, mais pluralista e menos individualista.

Para Oliveira (MEDAUAR; OLIVEIRA, 2006), a simplificação dos procedimentos administrativos visando a conferir maior efetividade aos resultados alcançados desvia a atenção do ato administrativo, na sua concepção formalista e na unilateralidade da Administração para permitir novas formas de atuação do Estado, passando a ter relevo o momento do consenso e da participação.

Trata-se da "Administração Pública Consensual", com o fortalecimento da negociação na esfera Administrativa Pública, expressada por via dos acordos. Para Teixeira (2008, p. 147), a "cultura da negociação", "conduz à idéia de privilegiar o acordo de vontades entre os diversos parceiros, em substituição ao direito de imposição de regras de que se servia o Poder Público, enquanto tutor absoluto do interesse público".

Por influência dessa consensualidade, no campo da atuação interfederativa a tarefa de cooperação administrativa recebeu forte impulso com a adoção da reforma administrativa, levando ao reconhecimento, em nível constitucional, de formas de cooperação administrativa, como os consórcios públicos, instrumentos jurídicos de superação dos velhos institutos e capazes de proporcionar maior segurança jurídica às relações público-público, propiciando o planejamento e o desenvolvimento de forma coordenada no plano regional, "alterando a composição de forças política da Federação Brasileira". (GARCIA, 2012, p. 11)

3.1.1 Inspirações no direito comparado

As transformações na Administração Pública têm exigido dos entes públicos a capacidade de desenvolver novas interações e articulações, à medida que os recortes institucionais tradicionais são insuficientes para contemplar a complexidade das atribuições públicas. O avanço da pluralidade e da complexidade social apontam como um dos fatos mais marcantes dos últimos tempos, exigindo dos atores sociais interação para dar conta dos múltiplos e diversificados interesses que se apresentam na sociedade moderna.

Pelo mundo afora, experiências de descentralização do poder e de cooperação administrativa, com ênfase ao localismo, servem de inspiração para os consórcios públicos brasileiros. Mesmo Estados Nacionais com características diversas do modelo Federalista brasileiro, como a Espanha - Estado Unitário Autônomo - e a Itália - Estado Regional, apresentam modelos organizacionais semelhantes aos consórcios pós 1998, de personalidade de direito público.

Ainda que não possuam figura similar aos "consórcios públicos", países como França, Alemanha e Portugal também apresentam estruturas políticas voltadas para a cooperação administrativa, onde os traços integrativos são marcantes.

No âmbito da cooperação intermunicipal, Ribeiro e Faria (2009, p. 8) esclarecem que países europeus "como a França, a Inglaterra e a Alemanha foram pioneiros no desenvolvimento e fomento das geminações como forma de cooperação Intermunicipal", seja para solução de seus problemas, seja para desenvolvimento entre eles de laços de amizade mais estreitos. Essa relação de amizade, confiança, lealdade e de solidariedade pode ser observada também além das fronteiras de alguns países da Europa, por meio da cooperação internacional, seja por meio de acordos/protocolos de cooperação, seja por meio dos fundos de cooperação³⁴ (RIBEIRO; FARIA, 2009).

Nos Estados que serão analisados a seguir, os municípios possuem um papel de destaque na oferta de bens públicos e como são em sua maioria municípios com baixa população, pode-se perceber que os instrumentos de gestão associada são medidas que somam esforços por meio da descentralização político-administrativa para o fortalecimento do poder local e atendimento das finalidades públicas de sua competência. São, portanto, instrumentos essenciais do ponto de vista político e econômico.

3.1.1.1 Gestão associada das competências locais na Alemanha - Os Kreise

Durão (2009) dá conhecimento de que o Estado Alemão é uma República Federativa (*Bundesrepublik*) com divisão político-administrativa em Estado-membro (*Land* ou *Bundesland*), Circunscrição (*Kreis*) e Município (*Gemeinde*). Na Lei Fundamental alemã, segundo o autor, está previsto o princípio da colaboração administrativa (art. 35).

A população dos municípios (*Gemeinde*) variam de 2.000 a 100.000 habitantes. São pequenas e médias cidades que abrigam cerca de 50,5 milhões de habitantes da Alemanha (de um total de população de 82,1 milhões de pessoas). Além disso, das 12.000 unidades de

³⁴ Ribeiro e Faria (2009, p. 9) indicam a existência de 09 fundos de cooperação essenciais: Fundo Catalão de Cooperação para o Desenvolvimento, Fundo Valência para a solidariedade, Fundo Maiorquino de Solidariedade e Cooperação, Fundo Menorquino de Cooperação, Fundo-Associação de entidades locais bascas cooperantes, Fundo Galego de Cooperação e Solidariedade, Fundo de Andaluzia de Municípios para a solidariedade internacional e, por fim, o Fundo de Estremadura local para o desenvolvimento, revelando que "grande parte deles assumem a designação de fundos para a cooperação e solidariedade". Tais fundos de cooperação e solidariedade, segundo as autoras, correspondem a organizações sem fins lucrativos formadas pela reunião de diversas entidades, as Câmaras Municipais e outros organismos relevantes (públicos e/ou privados), com diversos objetivos sempre voltados à solidariedade em relação aos países mais pobres e à democracia participativa.

governos locais na Alemanha, 80% não possuem mais de 20 mil habitantes. Trata-se, portanto, de um Estado onde predominam as pequenas e médias cidades, muito similar ao Brasil³⁵, onde a maior parte da população está localizada em municípios de até 50.000 habitantes, o que demonstra ser a vasta rede de comunidades e instituições públicas locais e regionais característica marcante de ambos os Estados Democráticos de Direito efetivamente federativos (CARNEIRO; DILL, 2011).

Muito embora os municípios alemães sejam dotados de autonomia limitada, por integrarem os Estados Federados, sua administração e seus funcionários são pessoal próprio do município (*Selbstverwaltungskörperschaften*) e o direito de administração autônoma é uma garantia constitucional dada aos municípios. No que se refere às competências, por força do princípio da subsidiariedade, estas são atribuídas aos municípios em maior quantidade (CARNEIRO, 2001).

Todavia, na busca da máxima eficiência de gastos, as Circunscrições ou *Kreise* são instâncias criadas regionalmente e que atuam de forma intermediária entre municípios e Estados. Os *Kreise* são um tipo específico de associação de municípios formada por meio de contrato jurídico-coordenativo (DURÃO, 2009) que reúnem e vinculam várias Administrações Municipais para resolver os problemas que ultrapassam a capacidade administrativa ou financeira dos municípios. Estão presentes em todos os 16 Estados federados alemães (*Länder*) e detêm personalidade jurídica de Direito Público e poderes políticos e administrativos (CARNEIRO; DILL, 2011).

No universo dos municípios na faixa de 10.000 a 100.00 habitantes, a *Landkreis* está presente. A tradução literal do termo alemão *Landkreis*, de acordo com Carneiro e Dill (2011), é "círculo de terra", enquanto o *Gemeinde* (município) se traduz como Comunidade, o que sugere que as associações de municípios formariam, ali, em termos contemporâneos, verdadeiras "Redes de Comunidades Locais", cada uma composta por cerca de 20 a 30 Comunidades. Assim, mediante essa parceria institucional, quando os municípios não conseguem responder individualmente a uma determinada tarefa, o *Kreis*, a assume de forma

³⁵ Diferencia-se contudo o modelo de Estado federal alemão do brasileiro por muitas razões: a primeira delas refere-se à repartição dos poderes entre as esferas de governo que na Alemanha não inclui a figura dos Municípios; a segunda diz respeito à distribuição territorial metropolitana adotada pelo Brasil para o desenvolvimento urbano e que no Estado alemão não se verifica em pelos menos 13 das 16 *Länder*. Um outro ponto de divergência está no federalismo cooperativo que, na Alemanha, tem um alcance consistente, capaz de estabelecer um vínculo estreito e mais duradouro entre os diversos *Länder*, enquanto que no Brasil, os governos locais ainda dão os primeiros passos na cooperação intergovernamental, sendo recente, por um lado, na legislação nacional a institucionalização jurídica dos consórcios para gestão compartilhada, e forte, por outro, o bairrismo e o isolamento, que tendem a prevalecer sobre as formas de cooperação.

quase automática, cabendo ao "prefeito regional" tratar dos interesses desses vários municípios associados (CARNEIRO, 2001).

O exemplo da Federação alemã, por meio da *Landkreis*, mostra a força que a cooperação regional pode exercer na articulação de interesses locais, muito presentes em função da descentralização política adotada pelo país. O modelo cooperativo, portanto, não foge nem mesmo a grandes potências européias, como é o caso da Alemanha.

3.1.1.2 Cooperação administrativa em Portugal

Portugal é um Estado Unitário. Além do Estado Central, a Constituição Portuguesa de 1976³⁶ estabelece que Portugal se divide em regiões autónomas (Açores e Madeira) e em regiões administrativas (ainda por serem criadas). Por sua vez, todas estas se dividem em municípios (divisões de 2º nível) e estes últimos em freguesias (subdivisão dos municípios). Portugal é composto respectivamente por 311 municípios (também chamados concelhos) e pelas 4267 freguesias em que esses se dividem. Dos 308 municípios portugueses, 115 têm menos de 10 mil habitantes, 93 deles localizados no Continente, 12 nos Açores e 5 na Madeira. Destes 115 municípios, 42 têm menos de 5 mil habitantes³⁷.

Os municípios e as freguesias são classificados como autarquias locais (art. 236), sendo que as formas de organização autárquica das comunidades locais, segundo Pedreira, (2006) que remontam à época medieval, têm sua atual organização democrática definida pela Constituição de 1976. De acordo com o art. 6º da Constituição Portuguesa, o Estado Central deve respeitar “a autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da Administração Pública”.

As cooperações intermunicipais acontecem por intermédio das associações de municípios, cujo início coincide com a publicação da primeira lei das autarquias locais, em 1977 e a primeira lei das finanças locais (Lei nº. 1/79, de 2 de Janeiro). Em 1981 foi publicada a primeira lei das associações de municípios de direito público (PEDREIRA, 2006). As *associações municipais* são definidas no artigo 1.º da lei n. 172/99, de 21 de Setembro de 1999 como "uma pessoa colectiva de direito público, criada por dois ou mais municípios, para a realização de interesses específicos comuns". De acordo com o artigo 2º da mesma lei, tais

³⁶ PORTUGAL. Constituição. (1976). **Constituição da República Portuguesa**. Lisboa: Assembléia da República, 1976. 32p. Disponível em <<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>>. Acesso em 28/06/2013

³⁷ PORTUGAL, 2011. INE – Instituto Nacional de Estatística. Disponível em <http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=ine_main&xpid=INE>. Acesso em 28/06/2013.

associações "tem por fim a realização de atribuições conferidas por lei aos municípios ou a realização de quaisquer interesses compreendidos nas atribuições destes, salvo a atribuição ou interesse que, pela sua natureza ou por disposição da lei, deva ser directamente prosseguido por estes." (PORTUGAL, 1999)

Existem atualmente, no continente, associações criadas com finalidades muito diversificadas, nas quais se destacam a cultura, o saneamento básico, o desenvolvimento socioeconómico, o ambiente e a qualidade de vida.

Entre todas se sobressai a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), criada em Maio de 1984, como representante da totalidade de municípios existentes em Portugal continental e cujo fim geral é a promoção, a defesa, a dignificação e a representação do Poder Local em diversos sentidos³⁸. Segundo Ribeiro e Faria (2009, p.20), "a ANMP dá especial atenção, (...) a relações de cooperação que se venham a estabelecer entre os municípios portugueses e os países de língua oficial portuguesa", inclusive com os municípios brasileiros.

3.1.1.3 O modelo Francês de cooperação

No direito Francês, a cooperação entre entes públicos é autorizada pela Constituição, na forma do art. 88 (DURÃO, 2009). Muito embora se trate de um Estado Unitário, a cooperação intermunicipal na França está presente de longa data e tem se tornado, nos últimos tempos, por força de uma política de descentralização, fator importante para o fortalecimento dos poderes locais³⁹.

A menor divisão administrativa no Estado Francês é a *commune*, também tratada coloquialmente de *municipalité* (LEAL, 2008), que foi organizada Constitucionalmente em 1792. Trata-se da estrutura de base da organização administrativa francesa, existindo

³⁸ Ribeiro e Faria (2009, p. 19-20) destacam entre as funções da ANMP: "a) a representação e defesa dos municípios e das Freguesias perante os órgãos de soberania; b) a realização de estudos e projectos sobre assuntos relevantes do Poder Local; c) a criação e a manutenção de serviços de consultadoria e acessória técnicojurídica destinada aos seus membros; d) o desenvolvimento de acções de informação aos eleitos locais e de aperfeiçoamento profissional do pessoal da Administração Local; e) a troca de experiências e informações de natureza técnico-administrativa entre os seus membros; f) a representação dos seus membros perante as Organizações Nacionais ou Internacionais (...)"

³⁹ Segundo Teixeira, (2008, P. 146), "O movimento contínuo de valorização da proximidade é caracterizado por Jacques Chevalier como emblemático da pós-modernidade e das novas relação travadas entre o Estado e o seu território: tudo se passa como se fosse cada vez mais necessário administrar da forma mais próxima possível dos cidadãos, levando-se em conta seus anseios e particularismos locais. Essa nova configuração do modo de administração dos interesses da coletividade dependeria, em grande parte, da cooperação estabelecida entre os entes da Federação, somada à participação da sociedade (...)"

atualmente, sobre o território francês, 36.681 *communes*, 36.552 delas no continente e 129, além-mar⁴⁰.

Acontece que cerca de 80% das *communes* têm menos de 1000 habitantes. Além da fragilidade demográfica, a maior parte delas apresenta também debilidade política e fiscal. Em razão disso, a cooperação intermunicipal na França tem-se mostrado tão relevante.

As diferentes formas de cooperação entre as *communes* são designadas de *intercommunalité*. Pedreira (2006) relata que a cooperação *intercommunale* francesa é bastante antiga, com mais de duzentos anos. A primeira *intercommunalité* data de 1890 e chamava-se *syndicat intercommunal à vocation unique*.

A *intercommunalité* possui personalidade jurídica e é responsável por assumir uma série de prestações, bem como para elaborar projetos de desenvolvimento econômico, de administração ou de urbanismo, respondendo pragmaticamente aos problemas de gestão comuns entre as *commune*. A autora (PEDREIRA, 2006) aponta para a existência de dois tipos de *intercommunalité*: a forma simples ou associativa, responsável pela gestão associada de atividades ou serviços públicos e a forma complexa ou federativa, cujas atribuições são obrigatórias.

Com o advento da Lei de 12 de julho de 1999, as intermunicipalidades ficaram assim definidas: a) os estabelecimentos públicos de cooperação intermunicipal com tributação própria: a *communauté urbaine*, voltada para a cooperação intermunicipal nas cidades urbanas com população acima de 20 mil habitantes; a *communauté d'agglomération*, relacionada às cidades com número superior a 50 mil habitantes e ao meio ambiente urbano; e a *communauté de communes*, destinada às pequenas aglomerações e ao meio rural; b) os *Syndicats*: os *Syndicats de Communes* - SIVU e SIVOM e os *Syndicats Mixtes* (LEAL, 2008). Os primeiros sem recursos financeiros próprios e os últimos, dotados de recursos próprios. (PEDREIRA, 2006)

Segundo Pedreira (2006), na atualidade os *syndicats* são a forma de agrupamento mais comum na França, num total de 18.504. Além disso, os *syndicats de communes*, espécie de *intercommunalité* complexa, são os instrumentos que mais se aproximam do modelo de consórcio público brasileiro. Tais *syndicats*, por sua vez, se diferenciam dos sindicatos mistos, haja vista que os *syndicats de communes* são formados somente pela associação de *communes*

⁴⁰ FRANCE, 2013. INSEE - Institut National de la statistique et des Études Économiques, Code Officiel Géographique. Disponível em < <http://www.insee.fr/fr/methodes/nomenclatures/cog/documentation.asp>> Acesso em 21/06/2013

e os *mixtes* permitem a associação entre *communes*, *départements*, *régions* e *établissements publics*.

Percebe-se, dessas informações, que o cenário de cooperação intermunicipal na França apresenta-se como uma tradição daquele Estado Nacional que além de irreversível, com o passar dos anos, tem demonstrado a modificação profunda que vem exercendo na organização territorial do país. A estimativa do *Ministère de l'Intérieur* francês é que "a persistência desse movimento daqui a dez ou quinze anos levará a França a possuir em torno de 3.500 comunidades de municípios, 130 comunidades de aglomeração e 20 comunidades urbanas". (LEAL, 2008, p. 65).

3.1.1.4 Os Consórcios e as Mancomunidades Espanhóis

Lopez-Muniz (1974), em seu estudo a respeito dos consórcios no Direito Espanhol, reconhece, entre os modelos de consórcios adotados no país, alguns que se encaixam no conceito de administração compartilhada ou cooperativa. Segundo ele, a administração compartilhada trata-se de uma técnica, um instrumento de gestão interadministrativa de peculiares caracteres à disposição dos entes. Trata-se, portanto, de uma opção, uma alternativa administrativa e também política oferecida pelo Ordenamento às Administrações Públicas para a mais cabal consecução dos seus respectivos fins, atendidas circunstâncias de toda índole, decorrentes de enfoques concretos da ação pública.

Identifica como consórcios interadministrativos, as organizações associativas voluntárias dotadas de personalidade jurídica de direito público, cujo fim é a gestão, a realização de algum fim de natureza pública e que resultam da integração de entes públicos diversos, de várias administrações públicas. Ainda no que se refere aos consórcios interadministrativos, Font e Parrado Díez (2000) explicam que se trata de associações verticais e horizontais que podem ser compostas de organizações públicas de diferentes níveis de governo - nacional, autonômico e local, podendo, ademais ter membros bastante distintos: "*ministerios estatales, consejerías autonómicas, municipios, cabildos, diputaciones, provinciales, empresas públicas de cualquier ámbito y también mancomunidades*". (FONTE; PARRADO DÍEZ, 2000, p. 8-9) Entre estes estão os *Consortios del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955* e os *Consortios administradores de zonas y depósitos francos*.

Os *Consortios del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales* foram instituídos no direito espanhol, desde 17 de junho de 1955, com a aprovação do Regulamento

de Servicios de las Corporaciones Locales (arts. 37 a 40)⁴¹ e foram inspirados, segundo Lopez-Muniz (1974) pelos *Consorti* do Ordenamento Jurídico Italiano. Tal regulamento facultou às corporações locais instituir consórcios dotados de personalidade jurídica, com entidades públicas de diferente ordem, para instalar ou gerenciar serviços de interesse local. Além disso, determina sua finalidade de modo bem genérico, de forma que admite sua utilização para uma ampla gama de objetivos (LOPEZ-MUNIZ, 1974).

A partir do advento da Constituição espanhola vigente, datada de 1978, Pedreira (2006, p. 137) observa que "com a inclusão dos Estado-Autônomo - modelo espanhol de Estado Unitário descentralizado - os consórcios adquiriram dimensões consideráveis, em razão da ampliação das relações entre as Administrações Públicas. A estratégia do regionalismo prevaleceu sobre o 'localismo'".

A *mancomunidad*, por sua vez, é uma entidade local, conforme status que lhe confere a Constituição espanhola, da qual podem fazer parte tão somente municípios limítrofes e que pertençam a uma mesma Comunidade Autônoma (FONT; PARRADO DÍEZ, 2000). As *mancomunidades*, desta maneira, constituem um exemplo típico de associação horizontal. Demais disso, se formam para a realização de propósitos múltiplos.

Assim, diferenciam-se dos consórcios interadministrativos porque a estes é permitida a associação tanto vertical como horizontal, além do que são normalmente organizações estabelecidas para desempenhar uma única função⁴². Somado a isso, divergem quanto aos respectivos estatutos, fins e funcionamento. (PEDREIRA, 2006)

Segundo Font e Parrado Díez (2000), as primeiras *mancomunidades* datam da Idade Média e os primeiros consórcios de meados do século XIX. No entanto, os autores esclarecem que tais associações públicas locais apareceram com mais força no começo dos anos 80. Tal proliferação repentina se deve muito em função da descentralização política do Estado e do reconhecimento do princípio da autonomia local, ocorridos naquele período, já que antes o sistema administrativo, até por força do caráter altamente intervencionista do Estado Espanhol anterior, era uniforme, centralizado e altamente hierarquizado e a tutela sobre as organizações territoriais era realizada na capital do Estado: Madrid.

⁴¹ ESPAÑA. Decreto de 17 de junio de 1955 or el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales. **Boletín Oficial Del Estado**, Madrid: Ministerio de la Gobernación, núm. 196, de 15 de julio de 1955, páginas 4266 a 4277. Disponível em < <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1955-10057>>. Acesso em 01/07/2013.

⁴² Font e Parrado Díez (2000), esclarecem que, excepcionalmente, o consórcio presta mais de um serviço, como ocorre com aqueles que promovem o desenvolvimento local, onde pode-se incluir uma variedade de atividades diferentes, como por exemplo, obras públicas, desenvolvimento urbanístico e promoção do turismo.

Além disso, identificam uma considerável fragmentação municipal na Espanha contemporânea. De acordo com os dados do censo na Espanha - dados de 1996 e 1998 - aproximadamente 84,8% dos municípios espanhóis possuem menos de 5000 habitantes.

Para superar a fragmentação municipal e sua debilidade financeira - agravada em função da crise econômica enfrentada pela Espanha no final da década dos anos 80 e princípio dos anos 90 - e prestar adequadamente os serviços municipais, cuja demanda aumentou progressivamente em razão da descentralização política implementada, Font e Parrado Díez (2000) atribuem à cooperação intergovernamental um papel imprescindível.

Voltando a figura do consórcio interadministrativo, Lopez-Muniz adota um conceito para esse instituto, a partir do *Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de julio de 1955* e de outros *Reglamentos de la Ley de R'egimen Local*:

Corporación interadministrativa local y no territorial, voluntariamente constituida e integrada por alguna o algunas Corporaciones locales y otra u otras entidades públicas de diferente orden o solamente por Corporaciones locales de distinto grado, con el fin de instalar o gestionar servicios de interés local. (LOPEZ-MUNIZ, 1974, p. 396)

No que se refere ao objetivo desse modelo associativo, o autor atenta para o fato de que a previsão contida no Regulamento de serviços a respeito da sua constituição para "instalar ou gerir serviços" seria um indicativo de que os consórcios se prestariam à atuação para execução de serviços públicos enquanto atividade administrativa de prestação dirigida a proporcionar utilidade aos particulares, uma concepção, portanto, restrita de serviço público⁴³.

Conforme defendido por Lopez-Muniz (1974), o termo "instalação" pressupõe uma atividade extrínseca do próprio serviço, ao menos entendida em sentido estrito, como ponto de partida, enquanto que a gestão é algo que forma parte do próprio serviço como algo a ele intrínseco.

Todavia, analisando as demais disposições legais do referido Regulamento, o autor observa que o mesmo dita regras que se aplicam a todas as atividades das Administrações locais, aplicando-se, portanto, também ao modo como devem ser preparadas e realizadas as atividades de polícia e fomento daquelas entidades. E conclui:

Al Consorcio puede confiársele, por conseguinte, la gestión completa o parcial - que puede incluir la mera instalación de todos o parte de los medios necesarios - de cualquier fin de interés local, independientemente de que su cumplimiento requiera

⁴³ Se comparada, por exemplo, à concepção adotada pela famosa *École du Service Public*, da qual fazia parte o famoso jurista francês Léon Duguit (Lopez-Muniz, 1974).

solamente actividad propiamente prestadora, o también la utilización de técnicas de intervención policial o técnicas de fomento. (LOPEZ-MUNIZ, 1974, p. 461)

3.1.1.5 A influência dos Consorzi tra enti pubblici Italianos

Os *Consorzi tra enti pubblici* têm origem no ordenamento italiano, logo após a unificação administrativa do Reino da Itália, entre 1865 e 1889. Desde então, a legislação que regula a atividade das administrações locais tem disposto a respeito deste instituto.

Atualmente, a norma que regula os *Consorzi tra enti pubblici* é o Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 "*Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali*". Segundo referido decreto, os *Consorzi* são constituídos por entes locais, como as *Comuni*, as *Province* ou as *Comunità montane*, que são formas de administração local definidas na Constituição Italiana. As entidades locais exercem as funções administrativas que lhe são atribuídas pelas leis da República Italiana ou por delegação das *Regioni*. A República Italiana divide-se em *Comuna*, *Provincia* e *Regione*, sendo esta última entidade, autônoma, com poderes e funções próprias, motivo pelo qual o modelo de Estado na Itália é o Regional.

Os *Consorzi* são entes públicos dotados de personalidade jurídica e, também, de autonomia estatutária e patrimonial⁴⁴ formados entre duas ou mais pessoas jurídicas públicas com o escopo de assegurar a gestão em forma associada e orgânica de determinados serviços públicos e funções que não podem ser garantidas com eficiência apenas pela atuação isolada de uma *Comuna*. Assim, dentre as diversas formas associativas previstas no texto do Decreto, estão definidos os *consorzi*, em seu art. 31⁴⁵.

⁴⁴ E, por isso, encontram-se na categoria dos consórcios administrativos, que Stancanelli (1972) procurou sistematizar de algum modo na célebre obra "*I Consorzi nel diritto amministrativo*". Por consórcios administrativos se entenda aqueles que têm natureza de ente público, sendo, portanto, dotados de personalidade jurídica, e que realizam competência da Administração Pública.

⁴⁵ Art. 31 Consorzi

1. Gli enti locali per la gestione associata di uno o piu' servizi e l'esercizio associato di funzioni possono costituire un consorzio secondo le norme previste per le aziende speciali di cui all'articolo 114, in quanto compatibili. Al consorzio possono partecipare altri enti pubblici, quando siano a cio' autorizzati, secondo le leggi alle quali sono soggetti.
2. A tal fine i rispettivi consigli approvano a maggioranza assoluta dei componenti una convenzione ai sensi dell'articolo 30, unitamente allo statuto del consorzio.
3. In particolare la convenzione deve disciplinare le nomine e Le competenze degli organi consortili coerentemente a quanto disposto dai commi 8, 9 e 10 dell'articolo 50 e dell'articolo 42, comma 2, lettera m), e prevedere la trasmissione, agli enti aderenti, degli atti fondamentali del consorzio; lo statuto, in conformita' Allá convenzione, deve disciplinare l'organizzazione, la nomina e Le funzioni degli organi consortili.
4. Salvo quanto previsto dalla convenzione e dallo statuto per i consorzi, ai quali partecipano a mezzo dei rispettivi rappresentanti legali anche enti diversi dagli enti locali, l'assemblea Del consorzio e' composta dai rappresentanti degli enti associati nella persona del sindaco, del presidente o di un loro delegato, ciascuno con responsabilita' pari alla quota di partecipazione fissata dalla convenzione e dallo statuto.
5. L'assemblea elegge il consiglio di amministrazione e ne approva gli atti fondamentali previsti dallo statuto.
6. Tra gli stessi enti locali non puo' essere costituito piu' di un consorzio.

Em relação ao objeto dos *Consorti tra ente pubblici*, percebe-se que o Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 inovou ao dispor quanto à possibilidade dos entes locais se consorciarem para a gestão de serviços ou o exercício de funções, diferentemente da Legge 8 giugno 1990, n. 142, "*Ordinamento delle autonomie locali*", que apenas previa o consorciamento público para a gestão associada de um ou mais serviços.

Contudo, a mudança legislativa acabou gerando alguma dificuldade na definição dos tipos de atividades administrativas que caberiam aos entes locais exercer e que poderiam ser objeto de gestão associada por meio do consórcio. Assim é que, observa-se na jurisprudência italiana diversas decisões tratando da questão, procurando traduzir o que efetivamente corresponderia a serviço e o que estaria dentro do conceito de função. A decisão n. 627, de 28/11/2011, originada da Corte dei conti, sez. regionale di controllo per la Regione Lombardia, trata especificamente da distinção entre consórcio de função e consórcio de serviço:

Se a atividade do consórcio se manifesta mediante atos administrativos ou comportamentos que constituem uma expressão do poder estatal, tem-se que a natureza da atividade consorcial constitui uma função, ou seja, que cuida concretamente dos interesses públicos, que vai ao encontro de um escopo tipificado pela lei. Se, ao contrário, a ação da pessoa administrativa consiste na prestação de um serviço à coletividade, "em atuação conforme os preceitos constitucionais relativos aos direitos individuais absolutos, como o direito à saúde, à assistência domiciliar aos idosos ou pessoas com deficiência, se está diante de um consórcio de serviços" (ITALIA, 2011, tradução da pesquisadora)⁴⁶.

Em relação aos consórcios de função, a decisão acima admite sua utilização para formas organizativas que prevêm a gestão associada dos serviços de registros, dos sistemas informativos automatizados, das funções de polícia local e administrativa, da cobrança de tributos e impostos locais.⁴⁷

7. In caso di rilevante interesse pubblico, la legge dello Stato puo' prevedere la costituzione di consorzi obbligatori per l'esercizio di determinate funzioni e servizi. La stessa legge ne demanda l'attuazione alle leggi regionali.

8. Ai consorzi che gestiscono attivita' aventi rilevanza econômica e imprenditoriale e ai consorzi creati per la gestione dei servizi sociali se previsto nello statuto, si applicano le norme previste per le aziende speciali. (ITALIA, 2000)

⁴⁶ Se l'attività del consorzio si esplica mediante atti amministrativi o comportamenti configuranti espressione del potere autoritativo della p.a. si ritiene che la natura dell'attività posta in essere costituisca una funzione, ovvero la cura concreta di interessi pubblici finalizzata al raggiungimento di uno scopo tipizzato dalla legge. Se, al contrario, l'azione della p.a. consiste nell'erogare un servizio alla collettività, "in attuazione di precetti costituzionali afferenti a diritti soggettivi assoluti, quali il diritto alla salute o all'assistenza domiciliare per gli anziani o per i diversamente abili, si è al cospetto di un consorzio di servizi"

⁴⁷ "Partendo da questa premessa è stata individuata la natura di consorzi di funzioni in quelle forme organizzative che prevedono la gestione associata dei servizi anagrafici, dei sistemi informativi automatizzati, delle funzioni di polizia locale ed amministrativa, della riscossione di tributi e imposte locali". (Itália. Corte dei conti, sez. regionale di controllo per la Regione Lombardia, 28/11/2011 n. 627. Disponível em < <http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CC4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.governo.it%2Fdocumenti%2F2011%2F1128%2F627%2F627.pdf>

Os consórcios interlocais italianos, como poderia ser traduzida a expressão em português, da mesma forma que os consórcios públicos previstos na legislação brasileira, podem constituir-se entre entes públicos de natureza homogênea ou heterogênea, contudo, as entidades territoriais que ali se associam devem pertencer necessariamente às administrações locais, como as Comunas ou as Províncias. Como já afirmava Stancanelli (1972), tratam-se de entes instrumentais para o exercício em forma associada dos serviços públicos ou funções, como ademais se extrai da redação do art. 31, n. 1, Decreto Legislativo 267, de 2000, quando determina que a sua constituição deve ocorrer segundo a norma prevista para as *aziende speciali* - espécie de ente instrumental de um ente local, instituído para apoio das atividades exercidas por este último. Os consórcios interlocais italianos, assim, não se prestariam para realizar atividades novas, mas apenas as atividades próprias dos consorciados e que estariam dentro da sua órbita jurídica.

A regra é que sua constituição se dê de forma facultativa, quando os entes locais, no intuito de cooperação, decidem constituir um consórcio para realizar conjuntamente algum serviço ou função pública. Todavia, o art. 31, n. 7, Decreto Legislativo 267, de 2000 reza que em caso de relevante interesse público, a legislação nacional pode prever a constituição de consórcios obrigatórios para o exercício de determinadas funções ou serviços.

No tocante ao seu funcionamento, a tais consórcios, segundo disposto no art. 31, n. 1, Decreto Legislativo 267, de 2000, se aplicam as normas previstas para as *aziende speciale*, no que forem compatíveis, do que se pode extrair que o consórcio interlocal italiano, se disciplinado como tal, terá os seguintes órgãos: a) assembleia; b) conselho de administração; c) presidente; d) diretor. A assembleia será composta pelos representantes dos entes locais associados e tem a competência para eleição do conselho de administração do consórcio.

A convenção e o estatuto do consórcio são elaborados por conselhos dos entes locais interessados em associar-se, devendo ser aprovados por maioria absoluta dos seus componentes. A convenção serve para disciplinar as nomeações e as competências dos órgãos do consórcio, dispondo sobre os fins, a duração, as quotas de participação financeira dos entes associados, o encerramento e o recesso, devendo, ainda, o estatuto do consórcio, tratar, em conformidade com a convenção, a respeito da organização, das nomeação e das funções dos órgãos do consórcio.

3.1.2 O surgimento dos consórcios entre entes públicos no Brasil

Os consórcios administrativos foram criados pelo direito costumeiro local para execução em conjunto de políticas públicas por entes políticos de um mesmo nível. Esse modelo alternativo de consórcio aparece de forma marginal - a evolução dos consórcios se dá sem consonância com a evolução jurídica do direito brasileiro - antes da década de 80, sendo o primeiro modelo no país o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), instituído pelos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, ainda sob a égide da Constituição Federal de 1946 (CUNHA, 2004). Abrucio e Soares (2001) dão notícia de que, ao longo dos anos 80, a formação de consórcios intermunicipais passou a ser prática comum.

Historicamente, a Constituição da República de 1937 continha a primeira referência à possibilidade dos municípios de uma mesma região poderem "agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns" (artigo 29, parágrafo único, BRASIL, 1937). Além disso, o texto da referida Constituição previa a personificação jurídica desses agrupamentos limitada a seus fins, atribuindo aos Estados regular sua constituição e administração. As Constituições Federais seguintes não contemplavam o tema, mesmo a Constituição de 1988. (MARQUES NETO, 2005)

Prates (2011, p. 5) agrupa em cinco os arranjos de gestão compartilhada municipal constituídos no país até o final dos anos 90: "o Consórcio Intermunicipal na forma de Pacto, o Consórcio Intermunicipal na forma de Sociedade Civil sem fins lucrativos, Câmara Intermunicipal, Rede, e por fim as Agências Intermunicipais, com cada um desses formatos possuindo suas especificidades". Observa-se que em relação aos consórcios intermunicipais, pelo menos duas formas diferentes de constituição eram utilizadas e, ainda assim, eram modelos frágeis do ponto de vista de autonomia e controle. Eram intituladas pelos seus estudiosos de "consórcios administrativos".

Somente em 1998, com o advento da nova redação do art. 241 da Constituição de 1988, os consórcios entre entes públicos foram institucionalizados juridicamente, retirando-os, assim, da informalidade. Além disso, os antigos consórcios administrativos não se sustentavam em bases sólidas, trazendo certa insegurança aos consorciados, uma vez que se configuravam como acordo de vontades (bem próximos dos convênios públicos) e alguns se estruturavam por meio de associações privadas. Existiam, ainda, empecilhos doutrinários ao consorciamento na forma vertical abrangendo entes das três esferas de poder. Com efeito, Meirelles (2004) adotava para os consórcios (e nisso foi seguido, à época, por muitos outros doutrinadores) a característica de envolver apenas pessoas jurídicas da mesma espécie.

Por força desse conceito doutrinário e do regime jurídico que apresentavam, aqueles consórcios, na opinião de Melo Júnior (2011, p. 254), "tornaram-se inservíveis para dar contornos mais formais às iniciativas de cooperação e coordenação federativas", além de se apresentar na contramão de uma Administração Pública voltada para a participação e à negociação.

Em função da precariedade a que estavam sujeitos os consórcios administrativos, (fragilidade institucional), gestores de consórcios já existentes demandaram ao Governo Federal iniciativas no sentido de propor ao Congresso Nacional projeto que desse consistência jurídica aos consórcios públicos.

Atento a tais reivindicações, o Poder Executivo fez incluir no texto da PEC nº 173, de 1995, que resultou na Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, dispositivo regulando a celebração de acordo entre as esferas de governo para gestão compartilhada de serviços públicos. Na justificativa apresentada na exposição de motivos para aprovação da PEC estavam: necessidade de introdução de novos formatos institucionais para gestão em regime de cooperação dos serviços públicos, envolvendo a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios e remoção de obstáculos legais à transferência de bens e de pessoal aprofundando a aplicação dos preceitos do federalismo na Administração Pública, particularmente no que tange à descentralização de serviços (Mensagem nº 886/1995).

A previsão inicial era da introdução do art. 247⁴⁸, no Ato de Disposição Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988, porém, diante da sua rejeição na Câmara Federal pelo Deputado Prisco Viana, relator da PEC na Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania na Câmara dos Deputados, sob o argumento de que se tratava de matéria de cunho administrativo e não constitucional, somente por meio da proposta substitutiva apresentada pelo Deputado Moreira Franco na Comissão Especial criada para discutir a PEC, introduziu-se, pela Emenda Constitucional nº 19 a nova redação do art. 241, da Constituição Federal:

⁴⁸ Art. 247, ADCT: "Para o fim de implementar de modo coordenado funções e serviços, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios poderão estabelecer entre si:

I - consórcios públicos para a gestão associada de um ou mais serviços, inclusive mediante a instituição de órgãos e entidades intergovernamentais;

II - convênios de cooperação para execução de suas leis, serviços ou funções;

III - convênios para transferência total ou parcial de encargos e serviços, estabelecendo a lei complementar critérios para incorporação, remuneração ou cessão de pessoal, bens e instalações essenciais à continuidade dos serviços transferidos". Disponível em

<<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD18AGO1995.pdf#page=25>>.

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Todavia, a regulação constitucional do instituto não foi suficiente para trazer segurança, persistindo dúvidas a respeito da formatação jurídica dos consórcios públicos. O art. 241 não era auto-executável.

Passados 05 anos da inserção do referido normativo no Texto Constitucional, como nenhuma legislação regulamentadora sobre a matéria foi editada no Brasil, os interessados ainda enfrentavam diversas dificuldades na viabilização operacional dos consórcios públicos para gestão associada.

Por conta disso, o ex-prefeito Celso Daniel, enquanto gestor do consórcio do Grande ABC paulista, um dos mais importantes à época no país, apresenta-se como um dos articuladores da institucionalização jurídica dos consórcios interfederativos e da sua concepção pública. Foi somente a partir da Carta do ABC, entregue ao presidente em exercício Luís Inácio Lula da Silva (MACHADO, 2009), que o Poder Executivo deu "continuidade ao trabalho de constituição de ambiente institucional favorável aos processos de cooperação federativa iniciados pelo Governo Federal em 1995" (CUNHA, 2004, p. 20).

Assim, despertando para a importância de se instituir regras gerais para a criação de consórcios públicos, a partir do suporte jurídico trazido com a nova redação do art. 241 da Constituição Federal, foram elaborados os projetos de Lei nº 5.755, de 21 de dezembro de 2001, do Senado Federal, nº 1.071, de 01 de junho de 1999, da Câmara dos Deputados e, por fim, em 25, de junho, de 2004, o de nº 3.884, de iniciativa da Presidência da República.

Como premissa das iniciativas de lei, pode-se inferir, a partir do disposto na exposição de motivos do PL nº 3884/04, três razões fundamentais: complementar o desenho federativo inscrito na Constituição Federal, considerando de forma mais detida os instrumentos que permitem e estimulam o federalismo cooperativo; responder à "carência de instrumentos de coordenação de políticas públicas de responsabilidade do Governo Federal, considerando especificamente aquelas executadas de forma conjunta com Estados e municípios"; superar a "precariedade jurídica e as limitações e institucionais dos instrumentos de consorciamento" existentes, permitindo aos gestores "segurança jurídica e possibilidade de planejamento e atuação a médio e longo prazo" ⁴⁹.

⁴⁹ Exposição de Motivos nº 18, de 25 de junho de 2004.

Entretanto, dentre os três projetos apresentados, o Senado Federal optou por levar à votação no Congresso Nacional um substitutivo do projeto de Lei originada na Câmara dos Deputados (Projeto de Lei nº 1.071/99), de autoria do deputado Rafael Guerra, mesclado com o Projeto de Lei originado no Executivo (Projeto de Lei nº 3884/04), originando, assim, a Lei Federal nº 11.107, sancionada pelo Presidente da República em 6 de abril de 2005, e dispondo sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos no país. Sua regulamentação veio, dois anos mais tarde, por intermédio do Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007.

Cumpre destacar que os Projetos de Leis que originaram a Lei nº 11.107/2005 foram substancialmente modificados, o que acarretou sensível enxugamento legislativo, servindo o Projeto de Lei nº 3.884 de inspiração teleológica para a redação final da Lei 11.107/2005, tendo em vista a sua proposta de instituição de normas gerais a respeito da contratação de consórcios públicos. Além disso, a elaboração do referido projeto contou com amplo debate de dirigentes governamentais, juristas, administradores, gestores públicos e especialistas em políticas públicas. Dentre os juristas que emitiram pareceres a respeito das questões jurídicas mais tormentosas do projeto, estão Miguel Reale⁵⁰, Marçal Justen Filho⁵¹, Dalmo de Abreu Dallari⁵² e Floriano de Azevedo Marques Neto⁵³; o primeiro com uma visão mais pessimista a respeito do projeto de lei e os demais, sinalizando pela sua viabilidade jurídica.

Segundo Cunha (2004)

Os Municípios foram os mais diretamente beneficiados por esse diploma legal, podendo promover Consórcios Públicos para a realização de serviços comuns entre si ou de forma conjunta com a União e Estados. Nos moldes postos pela Lei, o consórcio trata-se de um instrumento que pretende trazer ganhos de eficiência na gestão e na execução das despesas públicas e possibilitar a criação de parcerias as mais diversas.

⁵⁰ REALE, Miguel. **Parecer-Projeto de Lei Federal que "institui normas gerais de contratos para a constituição de consórcios públicos, bem como de contratos de programa para prestação de serviços públicos por meio de gestão associada"** [2004]. Disponível em: <<http://www.miguelreale.com.br/index.html>>. Acesso em 31/05/2012.

⁵¹ FILHO, Marçal Justen. **Parecer sobre a proposta legislativa que regulamenta os consórcios públicos**. Curitiba: 2005. Disponível em : <<https://www.presidencia.gov.br/sri/consorcios/ParecerMarcalJustenFilhoUFPR.pdf>> Acesso em 31/05/2012.

⁵² DALLARI, Dalmo de Abreu. **Parecer sobre a proposta de lei que regulamenta os consórcios públicos**. São Paulo, 2005. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_72/pareceres/consorcio_DalmoAbreuDallari.pdf>. Acesso em 05/07/2013.

⁵³ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Parecer sobre a proposta de lei de regulamentação dos consórcios públicos**. São Paulo: 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_72/pareceres/consorcio_FlorianoAzevedoMarques.pdf>. Acesso em 27/09/2012.

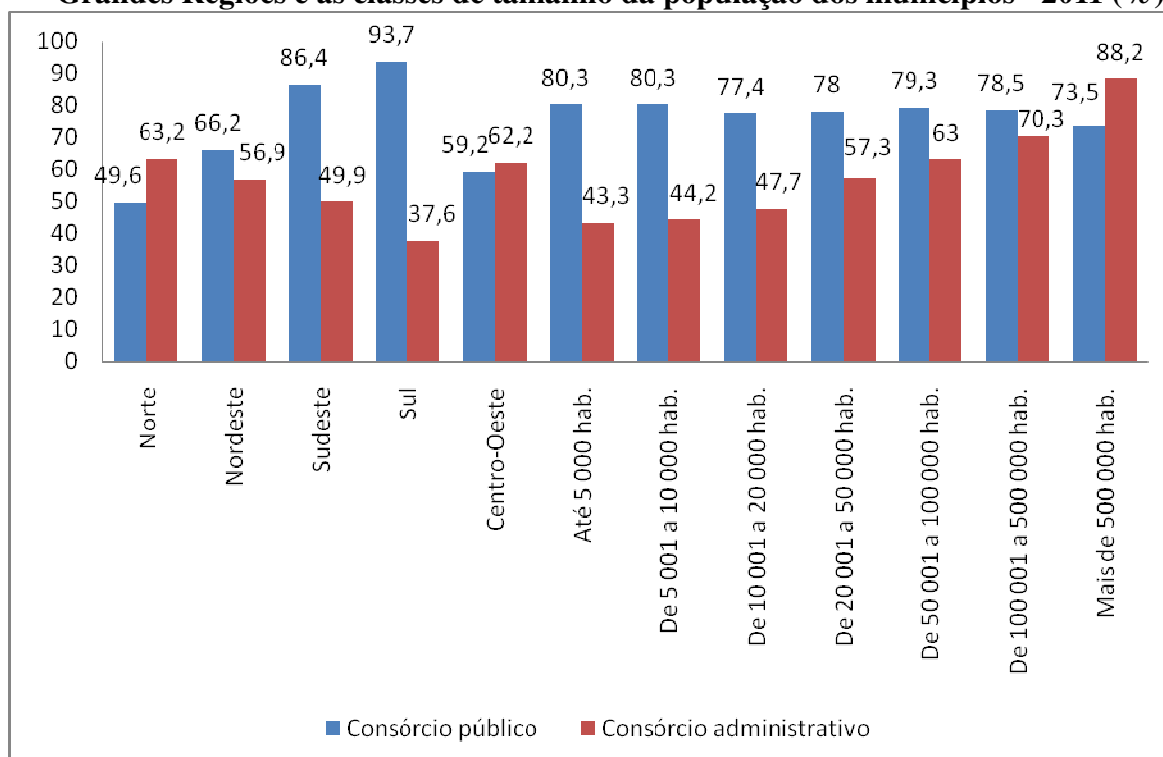
Contudo, como ressalta Carvalho Filho (2009), com o advento da Lei nº 11.107/2005, os consórcios administrativos não deixaram de existir, admitindo-se, a partir de então, três categorias básicas de acordos de cooperação para execução de serviços públicos de interesse comum: os convênios, os consórcios administrativos clássicos, anteriores à Lei nº 11.107/2005 e os consórcios públicos dotados de personalidade jurídica.

No Perfil dos Municípios Brasileiros divulgado pelo IBGE (2012), a partir das informações obtidas pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais realizada em 2011, nas prefeituras dos 5.565 municípios brasileiros pesquisados constam informações relevantes a respeito do quadro de entes públicos consorciados no país. Demais disso, trata-se de pesquisa inovadora em relação às realizadas nos anos anteriores, tendo em vista que no ano de 2011, pela primeira vez, os consórcios foram pesquisados de acordo com sua constituição: se administrativo (anterior à regulamentação pela Lei nº 1107/2005) ou público.

A pesquisa mostra, inicialmente, que 4.175 municípios, ou seja, 75% do total, participavam de algum tipo de consórcio. Entre as formas de articulações pesquisadas nos 4.497 municípios que declararam formalizar algum tipo de associação, em 73,3% se tratava de consórcio público e em 46,6% dos municípios, a articulação era feita por meio de consórcios administrativos.

Da grande parte dos municípios que declararam fazer parte de consórcios, destacam-se entre aqueles que participavam de consórcio público, os municípios das Regiões Sul (93,7%) e Sudeste (86,4%). Nos consórcios administrativos, as Regiões Norte e Nordeste apresentaram os maiores percentuais. O Gráfico 7 apresenta os dados relacionados aos consórcios conforme sua constituição nas cinco regiões do país e de acordo com a população.

Gráfico 7 -
Percentual de municípios com consórcio público e/ou administrativo, segundo as
Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos municípios - 2011 (%)



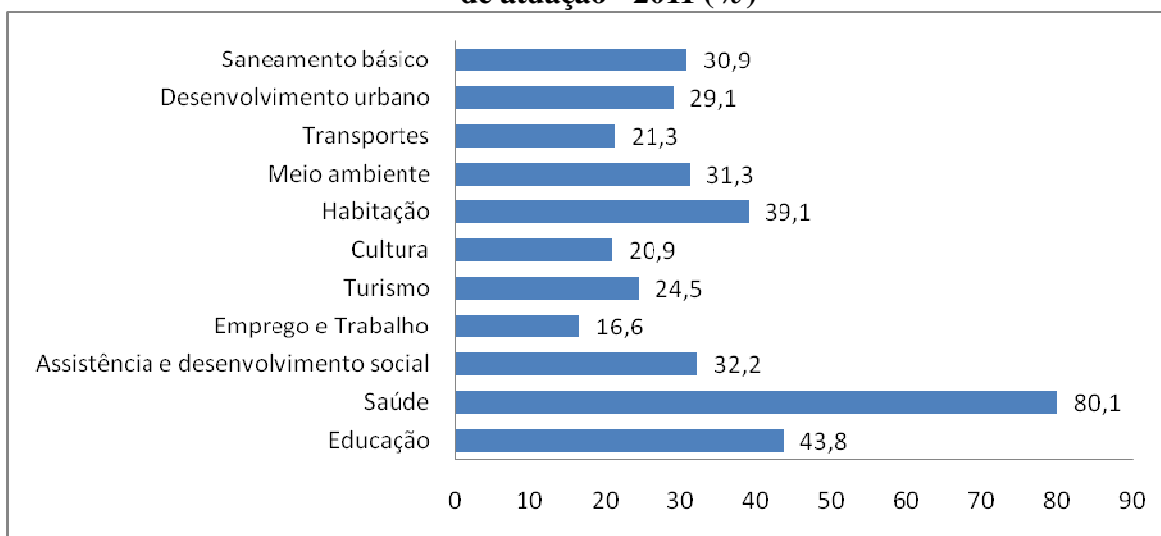
Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2011.

Com relação aos parceiros na composição dos consórcios, a pesquisa demonstra que dos municípios que declararam participar de consórcio público e/ou administrativo, 2.903 participavam de consórcio público intermunicipal; 1.421, de consórcio público que contava com a presença dos Estados-membros; e 964 declararam a participação da União em seus consórcios públicos.

Considerando a área de atuação, destacam-se os consórcios para gestão de políticas públicas, onde saúde, educação e habitação lideram o *ranking*, seguidas pelas políticas de assistência e desenvolvimento social, meio ambiente, saneamento básico, desenvolvimento urbano, turismo, transporte, cultura, emprego e trabalho. Considerando a constituição dos consórcios formados, os públicos estavam presentes, sobretudo, nas áreas de educação, saúde e habitação, e os administrativos se concentram em educação, saúde, habitação e assistência e desenvolvimento social.

O Gráfico 8 abaixo ilustra o total de municípios no Brasil engajados em alguma modalidade de consorciamento, segundo as principais modalidades encontradas.

**GRÁFICO 8 -
Percentual de municípios com consórcios públicos e/ou administrativos, segundo a área
de atuação - 2011 (%)**



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2011.

Nos consórcios intermunicipais, a área de saúde é disparada a que tem maior participação: 78,8% dos municípios. Em seguida, estão os consórcios que atuam na área de meio ambiente (24,3%). Dentre os consórcios públicos com participação de municípios e estados-membros, se destacam as áreas de habitação, saúde e educação, com 43,3%, 41,1% e 39,0% dos municípios, respectivamente.

Outro dado interessante da pesquisa refere-se à participação municipal nos consórcios, tendo em vista o tamanho populacional. Em relação aos consórcios administrativos, identificou-se que quanto maior a classe de tamanho da população, maior o percentual de municípios que participam deste tipo de articulação, chegando a 88,2% naqueles com mais de 500 000 habitantes. Já em vista dos consórcios públicos, sua predominância é entre os municípios com classe populacional inferior a 500.000 habitantes.

Os números acima demonstram que os consórcios, seja nas formas mais frágeis, como os administrativos, seja no modelo de natureza pública, após sua institucionalização jurídica com a reforma de Estado, difundiram-se no Brasil como alternativa para ampliar a capacidade de gestão e a disponibilidade de recursos dos entes públicos, para melhor prestar seus serviços, tornando-se instrumentos recorrentes na Administração Pública Municipal para a gestão de serviços públicos de qualidade.

Também no âmbito das Constituições Estaduais, como é o caso de Minas Gerais, pode-se encontrar disposições a respeito de instrumentos de cooperação interfederativa, como

os consórcios e os convênios de cooperação (art. 14, §12⁵⁴ e art. 181, inciso II⁵⁵ ambos da Constituição do Estado de Minas Gerais).

3.1.3 Consórcios públicos na forma da sua legislação reguladora

Desse ponto em diante passar-se-á a tratar dos consórcios públicos, tendo em análise, principalmente, sua legislação específica: a Lei nº 11.107/2005 e o Decreto nº 6.017/2007.

3.1.3.1 Conceito

De acordo com Cella (2009, p. 79), a expressão consórcio tem origem no latim *consortiu* de *consors*, cujo significado denota idéia de associação, ligação, união.

O modelo associativo, como se viu, foi utilizado por muitos dos consórcios municipais formados anteriormente à Lei nº 11.107/2005, sendo também a forma adotada para os consórcios públicos, que se constituem, segundo a lei, como associações públicas ou civis, conforme o caso.

O conceito legal de consórcios públicos consta do Decreto nº 6.017/2007 que regulamentou a Lei nº 11.107/2005. Segundo o art. 2º do mencionado Decreto, considera-se consórcio público:

Pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos (BRASIL, 2007).

Em relação aos participantes dos consórcios públicos, a Constituição Federal previu a possibilidade dos mesmos se estabelecerem a partir dos três arranjos institucionais básicos

⁵⁴ Art. 14 (...)

§ 12 - O Estado e os Municípios disciplinarão, por meio de lei, os consórcios públicos e os convênios de cooperação com os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (MINAS GERAIS, 1989)

⁵⁵ Art. 181 - É facultado ao Município:

(...)

II - cooperar com a União e o Estado, nos termos de convênio ou consórcio previamente aprovados pela Câmara Municipal, na execução de serviços e obras de interesse para o desenvolvimento local; (...)

• (*Expressões "previamente aprovado pela Câmara Municipal" e "previamente aprovados pela Câmara Municipal", contidas, respectivamente, nos incisos I e II declaradas inconstitucionais em 1/7/2002 - ADIN 770. Acórdão publicado no Diário da Justiça em 20/9/2002.*) (MINAS GERAIS, 1989)

relacionados à cooperação federativa: os arranjos verticais, os horizontais e os mistos. No caso dos arranjos verticais, trata-se do consorciamento entre entes federados, mas não de mesma hierarquia, ou seja, trata-se da cooperação entre Município - Estado, Município - União e Estado - União; já no que tange aos arranjos horizontais trata-se da ocorrência de cooperação entre entes federados de mesma hierarquia, isto é, Município - Município, Estado - Estado; e por fim temos os chamados arranjos mistos no qual pode ocorrer cooperação conjunta entre as duas anteriores, por exemplo, uma cooperação do tipo União - Município - Município. (PRATES, 2011) Deve-se ressaltar apenas que, para os casos de parceria Município-União, a Lei nº 11.107/2005 (art. 1º §2º) exige a participação também do Estado em cujo território se situar o ente municipal.

Em síntese, a partir da sua regulação, os consórcios foram intitulados públicos, em razão da sua constituição e da natureza de direito público que poderiam assumir, com o que se pretendeu afastar a precária institucionalidade daqueles institutos, conferindo maior segurança jurídica aos participantes e possibilidade de planejamento e atuação de médio e longo prazo. A legislação própria admitiu, ainda, o consorciamento entre todos os entes das três esferas federativas.

Por tais características iniciais, vê-se já seu afastamento em relação aos consórcios administrativos, caracterizado por Meirelles (2004) como institutos despersonalizados formados por entidades da mesma espécie.

Outra forma de gestão associativa prevista no art. 241, da Constituição Federal foram os convênios de cooperação. Os convênios não são novidades na legislação brasileira, sendo regulados pelo art. 116, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Medauar e Oliveira (2006, p. 15) definem os convênios administrativos como "acordos celebrados para a realização de objetivos de interesse comum, seja entre entidades e órgãos públicos de espécies diferentes, seja entre entidades e órgãos públicos e entidades privadas". Os convênios serão, conforme o caso, públicos ou privados (Carvalho Filho, 2009).

Do conceito acima, pode-se extrair uma primeira distinção entre convênios e consórcios públicos: os primeiros admitem a participação de entidades privadas, o que não se configura em relação aos consórcios públicos.

Em relação aos convênios de cooperação previstos no art. 241 da Constituição Federal, o Decreto nº 6.017/2007 os define como pactos firmados exclusivamente por entes da Federação, de forma que seriam espécies de convênios públicos, não se mostrando útil, em relação aos mesmos, a distinção acima.

Neste caso, mais adequada a diferenciação apontada por Carvalho Filho (2009): o consórcio público proporciona a criação de nova pessoa jurídica, enquanto no convênio não há formação de pessoa jurídica⁵⁶.

Os convênios, a partir dessa visão, não passariam de meros ajustes entre entidades federativas, haja vista não terem sido tratados pela legislação com a mesma rigidez que os consórcios. Aliás, cumpre ressaltar que muito pouco foi estabelecido na legislação nacional a respeito dos convênios administrativos, acentuada tal lacuna quando se trata dos convênios de cooperação previstos pela Constituição Federal. A esse respeito, Borelli (2010, p.172) identifica que "a ausência de padrões de aplicação do instituto representa um grande obstáculo para sua utilização, fruto da insegurança a respeito de suas características fundamentais".

O fato é que os convênios não apresentam a mesma rigidez que os consórcios públicos (pessoas jurídicas passíveis de contrair direitos e obrigações), trazendo, por isso, certa insegurança aos próprios administrados e convenientes. (DURÃO, 2009, p. 94). Para Borsali (2010), "a impossibilidade de haver cláusulas de permanência obrigatória acumulada com a ausência de sanções em razão do não cumprimento de qualquer das disposições do acordo" levou ao "nascimento de inúmeros Convênios já fadados à morte", por força, muitas vezes, de ajustes interesseiros e oportunistas. A legislação que regulamenta os consórcios públicos, por sua vez, dá maior segurança jurídica aos entes consorciados devido ao fortalecimento do vínculo ao acordo de cooperação intergovernamental, tanto no ato de formação, extinção do consórcio, ou retirada voluntária de um ente consorciado, como na maior formalização das contribuições financeiras e das responsabilidades assumidas.

Essas características se apresentam, a princípio, como argumentos muito fortes em favor dos consórcios públicos na realização de objetivos de interesse comum, "em bases mais consistentes sob o aspecto temporal e programático". (MACHADO, 2009, p. 64),

Os consórcios públicos apresentam-se, desta forma, como opção mais clara e duradoura para a gestão associada de serviços públicos, sendo importantes mecanismos para a melhoria municipal e regional.

No aspecto regional, algumas controvérsias têm sido levantadas a respeito do consorciamento de municípios agrupados na forma do art. 25, §3º, da Constituição Federal. Segundo tal dispositivo legal, municípios limítrofes poderão ser agrupados por força de lei complementar estadual para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções

⁵⁶ No mesmo sentido MAGALHÃES (2011) que defendeu tal distinção em sua tese de doutorado a respeito dos convênios administrativos.

públicas de interesse comum. A lei complementar estadual poderá, com tal objetivo, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

As regiões metropolitanas são conceituadas por Machado (2008, p. 414) como "o complexo geoeconômico formado por Municípios limítrofes polarizador por uma metrópole, e que apresenta for conurbação, alta densidade demográfica e influência em ampla fração da rede urbana". As aglomerações urbanas, segundo o autor seriam "um conjunto de municípios limítrofes intensamente urbanizados, ou mesmo conurbados, com posição intermediária na hierarquia da rede urbana do país, cuja interação reclama um aparato de gestão das funções públicas que suplante a ação isolada do Município polarizador ou dos Municípios envolvidos" (MACHADO, 2008, p. 415). Já as microrregiões são por ele assim definidas:

agrupamento de Municípios limítrofes que apresentam, entre si, relações de interação funcional de natureza físico-territorial, econômico-social e administrativa, exigindo planejamento integrado, com vistas à criação de condições adequadas para desenvolver potencialidades e superar limitações para o desenvolvimento.(MACHADO, 2008, p. 415)

Medauar e Oliveira (2006, p. 16) diferenciam as regiões metropolitanas, as microrregiões e as aglomerações dos consórcios, argumentando que aquelas são compulsórias e não possuem personalidade jurídica, enquanto que estes resultam da livre associação das entidades federativas e são personificadas.

Contudo, verifica-se que autores como Reale (2004) e Marçal (2006) vêem incompatibilidade entre o consorciamento de municípios e os agrupamentos municipais referidos. Para Reale (2004) a instituição de consórcios públicos pode afetar o exercício estadual privativo para instituição daqueles agrupamentos. Da mesma forma Marçal (2006) entende que no nível metropolitano, o consorciamento seria inviável, em razão da atribuição da coordenação dos serviços públicos de interesse comum aos Estados.

Dallari (2005), em contrapartida, não enxerga problemas na instituição de consórcios entre municípios que pertencem a uma mesma região metropolitana. Seu argumento, que se apresenta bastante razoável, é que a instituição das regiões metropolitanas pela Constituição tem caráter genérico, objetivando uma organização e um planejamento integrado, para execução de funções públicas de interesse comum de municípios limítrofes em um mesmo Estado. Portanto, corresponde à medida de racionalização administrativa, que não implica a gestão associada de serviços públicos, nem autoriza a transferência de encargos, serviços, pessoal e bens, como previsto no art. 241, da Constituição Federal em relação aos consórcios públicos. Da mesma opinião Marques Neto (2005, p. 72):

creio que a instituição de regiões metropolitanas serve apenas para instituir padrões de coordenação e cooperação entre as localidades inseridas numa área de metrópole, sem nada interferir na titularidade ou delegação dos serviços.

Com efeito, o artigo 25, § 3º, da Constituição Federal não constitui mecanismo de redistribuição de competências, sendo também esta a interpretação do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 1842⁵⁷ ajuizada pelo PDT - Partido Democrático Trabalhista em face da Lei Complementar nº 87, de 1989 do Estado do Rio de Janeiro que instituiu a região metropolitana do Rio de Janeiro e a microrregião dos Lagos. O Plenário daquela Corte entendeu serem inconstitucionais alguns dispositivos da referida lei, no tocante à transferência do âmbito municipal para o âmbito estadual de competência administrativas e normativas próprias dos municípios, que diziam respeito aos serviços de saneamento básico.

De qualquer sorte, Borges (2009, p. 73) sugere que a Lei nº 11.107/2005 deveria ter previsto a questão, disciplinando a "forma de participação de representantes da Região Metropolitana, na hipótese de que municípios integrantes resolvem se associar para a gestão de serviços públicos", assim como o fez a Lei do Saneamento Básico, nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, em relação aos consórcios públicos para gestão associada de serviços públicos relacionados com saneamento e às agências reguladoras de tais serviços públicos, para afastar eventuais inconvenientes administrativos, como a duplicidade de esforços e a eventualidade de orientações contraditórias.

Em relação às regiões administrativas, instituídas pela União e previstas no art. 43, da Constituição Federal, o consenso parece ser maior. Marçal (2006) não vislumbra conflitos em relação à formação de consórcios públicos, tendo em vista que a criação das primeiras objetiva aspectos ligados à política de desenvolvimento e à redução das desigualdades sociais, não coincidindo, portanto, com o objetivo dos consórcios públicos. Segundo Dallari (2005) a formalização de consórcios ali também é possível, já que além das regiões metropolitanas, no caso das regiões administrativas, a Constituição prevê igualmente a possibilidade de um planejamento regional, para fins administrativos.

3.1.3.2 Competência legislativa

Com o advento da Lei nº 11.107/2005, certa polêmica tem sido gerada, por duas razões. A primeira delas se refere ao fato de o art. 241, da Constituição Federal, a que referida

⁵⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário **ADI 1842** Rel. Min. Maurício Corrêa, j. em 28.02.2013, Informativo STF nº 696. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo696.htm>>. Acesso em 05/08/2013.

lei se propõe a regular, teria atribuído a todos os entes federados competência para disciplinar por meio de leis os consórcios públicos. Outro ponto de discussão está relacionado a uma incompatibilidade da Lei nº 11.107/2005, como o estabelecido no art. 23, parágrafo único da Constituição de 1988: "Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar no âmbito nacional" (BRASIL, 1988).

Dita interpretação do art. 241, da Constituição Federal, na concepção de Di Pietro (2005, p. 3) causaria certa perplexidade, sobretudo em se considerando que o envolvimento de diferentes pessoas jurídicas na formação dos consórcios públicos tornaria inviável que cada uma delas pudesse estabelecer suas próprias normas, "sem que haja uma lei de âmbito nacional estabelecendo os pontos comuns".

Assim, considerando-se a competência legislativa prevista no art. 241, da Constituição Federal, no âmbito das competências concorrentes (art. 24, CF/88), admitir-se-ia a edição de lei nacional dispondo sobre normas gerais, como a Lei nº 11.107/2005, sendo da União a competência legislativa para tanto, nos termos do art. 24, § 1º, da Constituição de 1988.

Contudo, o verdadeiro fundamento constitucional da Lei nº 11.107/2005 estaria no art. 22, inciso XVII, da Constituição Federal, como sustentam Harger (2007), Carvalho Filho (2009), Filho (2005), Medauar e Oliveira (2006), que faz alusão a licitações e contratações em geral. Segundo Harger (2007, p. 72), tal dispositivo legal se aplicaria aos consórcios públicos em razão do "caráter contratual, que assume o instrumento criador das pessoas jurídicas designadas de consórcios públicos". Também para Carvalho Filho (2009) a matéria prevista na Lei nº 11.107/2005 teria caráter tipicamente contratual, ao se referir à formação do consórcio, bem assim, à relação deste e uma outra pessoa federativa, por intermédio dos contratos de programa. Nesse caso, poder-se-ia fazer uso do dispositivo constitucional referido que confere à União competência para legislar sobre normas gerais de contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas de todos os entes federativos, sendo a competência privativa da União, desde que se limite à edição de normas gerais a respeito, a que se referem Pires e Barbosa (2008, p. 75) nos seguintes termos:

A expressão "norma geral" nomeia, assim, dispositivo que é de aplicação uniforme por todos os entes federados, sem exaurir, contudo, a matéria que disciplina e sem estabelecer minúcias e pormenores, já que admite complementação do assunto por normas específicas.

Desta forma, a Lei nº 11.107/2005, editada pela União, não teria o condão de afastar a edição de leis por parte das demais esferas federativas acerca do tema, quando trata-se da matéria de forma específica, sendo da competência de cada ente federado a edição de lei específica para o trespasse de serviços públicos ao consórcio, bem como para a transferência de encargos, pessoal ou bens ao mesmo (FERRAZ, 2008). Além disso, os entes federativos que demonstrem interesse em se associar por meio de consórcio público devem, necessariamente, editar lei própria para criação da pessoa jurídica que se formará para cuidar dos interesses consorciais, nos termos do art. 37, inciso XIX, da Constituição Federal, haja vista, como se verá a seguir, que a mesma integrará a Administração indireta de todos os entes federados. (FILHO, 2005)

Quanto à necessidade de edição de Lei Complementar para fixar normas de cooperação entre os entes federativos, Harger (2007) esclarece que tal prerrogativa exige-se nos casos em que todas as esferas da federação possuam competência comum na atuação e, ainda, quando a cooperação entre os entes federais tiver em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, objeto distinto do seguido pela lei dos consórcios públicos. No mesmo sentido, Ferraz (2008).

3.1.3.3 Objetivos e competências para os consórcios públicos

A Lei nº 11.107/2005 dispõe a respeito dos objetivos dos consórcios de forma genérica. Seu artigo 1º estabelece a formação de consórcios públicos entre os entes federativos para a realização de objetivos de interesse comum. O art. 2º, por sua vez, reza que "os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes da Federação que se consorciarem, observados os limites constitucionais" (BRASIL, 2005).

A expressão "observados os limites constitucionais", segundo Alves (2006) remete à distribuição de competências efetivada na Constituição. Disto decorre que a competência dos consórcios públicos será a mera conjunção de competências que as pessoas políticas que o instituem possuem, sem que se possa, de forma alguma, invadir a competência de outro ente que não esteja ali consorciado, sob pena de afetar a autonomia dos entes federados (art. 18, CF/88). Além disso, a delegação de competências não poderá ser definitiva, já que não há renúncia da mesma pelo ente federado, bem como deve-se respeitar as competências indelegáveis, como por exemplo a competência legislativa. O autor adverte que aos consórcios também não há atribuição de autonomia típica dos entes federados, já que a sua

formação, conforme a Lei nº 11.107/2005, dá origem à entidade integrante de todos os entes federados consorciados.

Carvalho Filho (2009) aponta que os objetivos dos consórcios a serem determinados pelos entes consorciados se referem aos objetivos específicos, de forma que os objetivos gerais devem ser aqueles previstos no art. 241, da Constituição Federal: a gestão associada de serviços públicos e a transferência de serviços, acompanhada, em sendo o caso, da transferência de pessoal, encargos e bens indispensáveis à execução do serviço transferido.

A concepção de serviços públicos contida no objetivo geral dos consórcios públicos é objeto de intensa discussão pelos estudiosos do tema. Mas não só no que diz respeito ao conteúdo do art. 241, da Constituição Federal, diga-se de passagem. O conceito de serviços públicos para o direito administrativo não é nem de longe uma unanimidade, razão pela qual entende-se ser relevante trazer essa discussão para esse trabalho, até para que se possa definir uma concepção de serviços públicos própria em relação ao presente objeto de estudos: a formação de consórcios públicos para gestão tributária. Contudo, como o aspecto tributário somente será tratado no capítulo posterior, deixar-se-ás para a devida ocasião o exame aprofundado do assunto.

De qualquer maneira, já se adianta que, dependendo da abordagem, o consórcio público deverá ter sempre por objeto principal a prestação de um serviço público em sentido estrito ou mais amplo, sendo possível de abarcar, neste último caso, inclusive atividades inseridas no rol da polícia administrativa. Há quem defenda que a interpretação do art. 241, da Constituição Federal não aponta exclusivamente para a realização de serviços públicos de forma associada, admitindo, sobretudo pela definição contida no Decreto nº 6.017/2007 (art. 2º, inciso I), sua utilização para a realização de todo e qualquer objetivo de interesse comum.

Em relação aos serviços específicos, um quadro sugestivo encontra-se elencado no art. 3º, do Decreto nº 6.017/2007, admitindo, entre outros, o exercício de competências pertencentes aos entes da federação, nos termos de autorização ou delegação. Ali está expresso que os consórcios poderão ter um ou mais objetivos, podendo os entes associados se consorciarem em relação a todos ou apenas a parcela deles. Com base nisso, Carvalho Filho (2009) classifica os consórcios em relação aos seus objetivos específicos em consórcios de objetivo singular e consórcios de objetivo plúrimo.

Por fim, os objetivos devem ser comuns, alertando Medauar e Oliveira (2006) que o conceito de objetivo de interesse comum não pode ser confundido com a competência comum dos entes federativo prevista no art. 23, da Constituição de 1988. Segundo Harger (2007), "o rol de objetivos de interesse comum é muito mais extenso que o previsto no art. 23".

Consta também do art. 1º da Lei nº 11.107/2005 que a mesma se destina a prever "normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos" (BRASIL, 2005).

Tal referência inicia já uma controvérsia a respeito do conteúdo da lei. Com efeito, Di Pietro (2005) aponta um equívoco na redação do dispositivo mencionado, uma vez que a lei não trata de contratação de consórcios pelos entes federativos, mas de constituição de pessoa jurídica, sendo a realização de contrato, uma das fases do procedimento de constituição da entidade.

A contratação de Consórcio Público por uma entidade é até possível, nos termos da lei acima, quando efetivada por meio de contrato de programa, como esclarece Medauar e Oliveira (2006), contudo este não é o conteúdo principal da Lei nº 11.107/2005.

Os parágrafos 1º, 2º e 3º do art. 2º, da Lei nº 11.107/2005 estabelecem algumas prerrogativas aos consórcios públicos com a finalidade de auxiliá-los no cumprimento de seus objetivos.

Nestes termos, o inciso I, do §1º, do art. 2º acima autoriza expressamente os consórcios a firmarem convênios, contratos e acordos de qualquer natureza. Essa possibilidade decorre da própria natureza dos consórcios públicos, personificados na forma da lei e, portanto, sujeitos de direitos e obrigações. Além disso, podem ser destinatários de auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas, oriundos de outras entidades e órgãos governamentais.

Atinente à celebração de convênios, uma questão que pode parecer conflituosa refere-se à previsão do art. 14, da Lei nº 11.107/2005, que confere à União Federal autorização para celebrar convênios com os consórcios públicos com o objetivo de viabilizar a descentralização e a prestação de políticas públicas em escalas adequadas. Araújo e Magalhães (2008) visualizam no artigo supra um privilégio da União em detrimento das demais pessoas políticas, o que afrontaria o princípio da isonomia.

Porém o entendimento de Carvalho Filho (2009) é que a norma acima não figura como um impeditivo para que os demais entes federados e integrantes da Administração indireta e mesmo o setor privado possam se utilizar desse tipo de avença.

De fato, o art. 14 não limita à União a possibilidade de firmar tais convênios, mas apenas prevê de forma explícita uma das hipóteses de celebração de convênio para viabilizar a descentralização e a prestação de políticas públicas em escalas adequadas, sendo que Harger (2007, p. 103, nota de rodapé) lembra que "o Decreto-lei nº 200, de 1967 já previa norma similar na alínea "b" do §1º do art. 10 e no §5º do mesmo artigo".

Não obstante, Araújo e Magalhães (2008) sugerem interpretar o dispositivo legal citado como norma de caráter federal, e não nacional, para afastar qualquer possível discriminação.

No mais, é possível tanto a celebração de convênios públicos como privados, devendo-se observar, para sua formalização, o que dispõe o art. 116, da Lei ° 8.666/1993.

Podem ainda celebrar contratos, entendida a expressão de forma genérica (HARGER, 2007), cabendo-lhes observar as normas em vigor a respeito e em especial a Lei nº 8.666/1993. Incluem-se na generalidade contratual autorizada pelo inciso I, do §1º, do art. 2º, da Lei nº 11.107/2005 os contratos de concessão, de permissão, as Parcerias Público-Privadas (PPPs) e, ainda, os contratos de gestão com entidades qualificadas como organizações sociais (OS) e termos de parcerias com aquelas qualificadas como organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs).

Quanto aos repasses financeiros previstos no inciso legal, constam todos de previsão da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964. Tratam-se, no caso específico, de modalidades de fomento às atividades a serem exercidas pelo consórcio com vistas à obtenção de melhores resultados. Representam, ademais, algumas das formas previstas na lei para custeio daquela entidade. Todavia, o recebimento de recurso por parte do consórcio público não é livre, haja vista que a contratação de operação de crédito, por parte do consórcio está submetida aos limites e às condições estabelecidos pelo Senado Federal, nos termos do art. 52, VII, da Constituição Federal, por previsão expressa do art. 10, § único, do Decreto nº 6.017/2007.

Outra forma de custeio das atividades consorciais está prevista no art. 2º, §3º, da Lei nº 11.107/2005, que autoriza aos consórcios a emissão de documentos de cobrança e o exercício de atividades de arrecadação de tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de bens públicos por eles administrados ou, mediante autorização específica. As demais receitas dos consórcios devem advir por meio de contrato de rateio, como será tratado *a posteriori*.

Prerrogativa igualmente prevista na Lei nº 11.107/2005 aos consórcios foi a de promover desapropriações e instituir servidões. Em relação à desapropriação e instituição de servidões, faz-se necessário operar, previamente, uma divisão de natureza didática das competências envolvidas na prática dessas atividades. Num primeiro momento, de acordo com Medauar e Oliveira (2006), são exercidas as atividades necessárias para desencadear a desapropriação ou servidão e, em seguida, as relacionadas com a sua concretização.

Em relação à competência para desapropriar, esta é privativa dos entes federativos e se refere à titularidade para declarar a utilidade ou necessidade pública ou o interesse social (art. 5º, XXIV, da CF) de determinado bem para fins de desapropriação. Da mesma forma ocorre em relação à servidão, que depende previamente de ato declaratório do imóvel como serviente. Após a edição do ato declaratório pelo ente federado competente, a prática dos atos concretos para efetivá-la pode ser delegada pelos entes federados aos consórcios públicos, independentemente de sua natureza jurídica.

Uma dúvida apontada pelos autores diz respeito ao ente federativo consorciado competente para edição do ato declaratório. A incerteza se configura nos casos em que estejam consorciados pessoas federativas de níveis diversos. A solução proposta por eles e seguida por Carvalho Filho (2009) é a utilização do critério da "competência da função", devendo a declaração "ser firmada pela entidade competente para a atividade a ser desempenhada no bem objeto da desapropriação ou da servidão". (CARVALHO FILHO, 2009, p. 60). Mas esta não é uma solução capaz de abarcar todas as situações, conforme esclarece Harger (2007), haja vista que nos casos de consórcios com objetivos múltiplos, dificilmente um bem será utilizado para uma única finalidade. Por essa razão, entende que a questão deva ser disciplinada por ocasião do protocolo de intenções, esclarecendo qual ente federativo consorciado realizará eventuais desapropriações, efetuando o pagamento da justa indenização ao proprietário do imóvel a ser desapropriado.

Conforme já referido anteriormente, podem os consórcios ser contratados pela Administração direta e indireta dos entes da federação consorciados, por dispensa de licitação, nos termos dispostos no art. 2º, III, da Lei nº 11.107/2005 c/c art. 24, XXVI, da Lei nº 8.666/1993. A Lei de licitações e contratos, por meio do art. 112, incluído pelo art. 17, da Lei nº 11.107/2005, permitiu, ainda, que os consórcios públicos possam realizar licitação para a celebração de contratos administrativos por órgãos ou entidades dos entes consorciados. Na forma do artigo referido, o procedimento licitatório pode ser delegado pelo(s) ente(s) interessado(s) ao consórcio, cabendo-lhe, entretanto, a assinatura do respectivo contrato administrativo dele decorrente.

Por fim, a Lei nº 11.107/2005 conferiu aos consórcios públicos competência para outorgar concessão, permissão ou autorização de obras ou serviços públicos, na qualidade de poder concedente, delegado pela pessoa federativa titular do serviço. Na forma do art. 2º, §3º, da lei cima, essa competência deve ser autorizada por meio do contrato de consórcio público, indicando especificamente o objeto da concessão, permissão ou autorização, bem como estabelecendo as condições que deverão ser preenchidas, com observância da legislação em

vigor. Demais disso, a anuência para referida outorga deve constar ainda do Protocolo de Intenções, por força do art. 4º, XI, "c", da mesma lei.

Algumas questões práticas a respeito dessa outorga são ademais colocadas por Carvalho Filho (2009). A primeira delas seria a do equívoco em se prever a autorização de serviço público, uma vez que o mesmo, quando não prestado pela Administração, deverá ser sempre delegado por meio de concessão ou permissão. A autorização, por sua vez, caberia para certas atividades privadas que, em função da repercussão que produziriam no meio coletivo, exigiriam do Estado um certo controle sob estas, sendo o consentimento estatal externado por meio da autorização, uma destas formas de controle. Outro aspecto relevante refere-se à previsão legal de concessão de obra, que segundo o autor, não existe. Por fim, nos termos da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que disciplina as concessões e permissões de serviço público, bem como do art. 21, do Decreto nº 6.017/2007, o procedimento licitatório é indispensável.

3.1.3.4 Natureza jurídica

A natureza jurídica dos consórcios públicos, segundo Carvalho Filho (2009, p. 26) "é a de *acordo*"⁵⁸ *plurilateral de cooperação recíproca*". O art. 3º, da Lei nº 11.107/2005, por sua vez, estabelece sua formalização por meio de contrato, dependendo, previamente, da subscrição de protocolo de intenções e da ratificação por lei deste protocolo, conforme disposto no art. 5º da mesma lei.

Por outro lado, atendendo aos anseios políticos, no sentido de trazer mais segurança para as relações entre consorciados, a Lei nº 11.107/2005, inovando no ordenamento jurídico, prevê, em seu artigo art. 6º, personalidade jurídica para os consórcios públicos. Duas espécies são admitidas a partir do dispositivo legal citado: os consórcios com personalidade jurídica de

⁵⁸ Quanto ao sentido do termo "acordo" para os civilistas da atualidade trazemos as considerações de Magalhães (2011, p. 208-209): " A Teoria Geral do Negócio Jurídico tem utilizado o acordo apenas em seu sentido vernacular, como sinônimo de concordância, de consentimento. Isso fica claro em razão da inexistência de requisitos, legais ou doutrinários, necessários à configuração do 'instituto' acordo. Repare-se que, nas definições de contrato, é comum a menção ao 'acordo de vontades'. Para que um acordo passe a ter o *status* de contrato, contudo, é imprescindível que busquem a criação, modificação ou extinção de direitos. De acordo com Carlos Ferreira de Almeida, há 'acordos que não são contratos, porque não produzem efeitos jurídicos'. Acordo, pois, é o ajuste entre duas ou mais pessoas acerca de um objeto qualquer. Dessa concordância entre as pessoas participantes de um acordo, não surge, necessariamente, um instituto jurídico, haja vista a possibilidade de os acordantes não criarem, modificarem ou extinguirem qualquer relação jurídica (...). O acordo geralmente precede um outro instituto jurídico, sendo este último que cria direitos e obrigações. Por isso afirma Emílio Betti que 'o acordo, no sentido mais lato, é o primeiro requisito do contrato'. Repita-se, na esteira de Carlos Ferreira de Almeida, que o acordo pode ser um contrato se possuir eficácia jurídica, sendo que essa eficácia é definida conforme os critérios sociais presentes em cada sociedade".

direito público e os consórcios públicos com personalidade de direito privado, sendo de livre escolha dos entes federativos que pretendam se consorciar, cabendo, nos termos do art. 4º, inciso IV, da Lei nº 11.107/2005, a indicação no protocolo de intenções, da opção adotada.

A disposição legal referida é, diga-se de passagem, relevante para esclarecer as dúvidas suscitadas na doutrina até então, visto que, anteriormente ao advento do marco regulatório dos consórcios públicos, a opinião dominante⁵⁹ era a de que tais institutos não possuíam personalidade jurídica própria. O fato de a lei conferir personalidade jurídica aos consórcios, aliás, levou alguns autores a acreditar que se tratava de influência do direito estrangeiro⁶⁰ como é o caso da experiência italiana dos *consorzi pubblici* e das *mancomunidades* e dos *consorcios del reglamento de servicios de las corporaciones locales* previstos na legislação espanhola.

Nesse sentido, o consórcio teria natureza contratual e, por meio dele, dar-se-ia origem à pessoa jurídica responsável pela administração dos interesses objeto do consórcio (ARAÚJO; MAGALHÃES, 2008). A personalidade jurídica seria, portanto, efeito do ajuste firmado, isto é, "a forma pela qual se exterioriza aquele negócio jurídico" (CARVALHO FILHO, 2009, p. 26). A atribuição de capacidade jurídica e, conseqüentemente, seu reconhecimento como entidade, segundo Machado e Dantas (2008, p. 167) seria condição essencial para o cumprimento dos fins estatais (gestão associada de serviços públicos) que estão por trás da formação dos consórcios públicos⁶¹.

Contudo, por se tratar de uma renovação na ordem jurídica, tais características atribuídas aos consórcios públicos deram ensejo a diversas interpretações. Em relação à natureza contratual, houve os que discordassem da mesma, por força da idéia associativa por traz do ajuste entre consortes que comungam interesses e da pluralidade de sujeitos, incompatível, a princípio, com a figura clássica dos contratos bilaterais e sinalagmáticos, que exteriorizam vontades contrapostas.

No que se refere à atribuição de personalidade jurídica, a controvérsia se assenta na possibilidade de formação de pessoa jurídica de direito privado para gerir os interesses do consórcio formado exclusivamente entre pessoas de direito público interno, havendo, no entanto, quem discorde inclusive da própria atribuição da personalidade aos consórcios⁶².

⁵⁹ Meirelles (2004), Di Pietro (2005), Gasparini (2012)

⁶⁰ Neste sentido, Borges (2005), Cunha (2004), Machado e Dantas (2008), Pedreira (2006).

⁶¹ A inexistência de um sujeito de direitos e obrigações a gerir os objetivos dos antigos consórcios administrativos foi um dos motivos para que aqueles tivessem sua eficácia social comprometida, levando seus gestores a pleitear uma mudança legislativa neste sentido.

⁶² Contrário à atribuição de personalidade jurídica aos Consórcios está Reale (2004, p. 2), que por meio de parecer elaborado com intuito de examinar o Projeto de Lei Federal nº 3.884/2004, argumenta que não poderiam

Inicialmente, será tratada a questão da natureza contratual dos consórcios públicos. Embasados na teoria geral dos contratos, autores como Medauar (2012), Araújo e Magalhães (2008), Harger (2007) e Marques Neto (2005) procuram afastar a diferenciação entre os contratos e os convênios e consórcios.

O primeiro argumento diz respeito ao número de participantes relacionado a cada um dos acordos de vontade acima discriminados. Neste ponto, a distinção não se sustenta, tendo em vista que no âmbito do direito societário, já se reconhece, de acordo com Marques Neto (2005), a figura dos contratos plurilaterais por força da influência do trabalho do ilustre jurista italiano Túlio Ascarelli⁶³ (Apud MARQUES NETO, 2005). Caso típico apontado por Harger (2007) é o dos contratos societários que admitem, além da constituição de múltiplos partícipes, a conjugação de esforços para atingir objetivos comuns.

Magalhães (2001, p. 210) atesta como equivocadas as premissas fixadas pela doutrina para distinguir os contratos dos convênios, contra-argumentando que "a contraposição de interesses (no sentido apontado pela doutrina tradicional) não é condição de existência do contrato", bem como que "nos convênios os interesses das partes não são comuns".

Na verdade, Araújo e Magalhães (2008) esclarecem que em ambos os tipos contratuais - bilaterais ou plurilaterais - é possível identificar a contraposição de interesses, compreendida como reciprocidade de interesses entre os partícipes. Assim, no caso dos contratos societários, ao distinguir-se o objeto comum social do interesse específico e individual de cada sócio, sobretudo no que se refere à contribuição individual dos demais, ficaria evidente a existência de mutualidade entre as partes contratantes. Da mesma forma, nos convênios administrativos,

Por outro lado, Marques Neto (2005, p. 32) chama atenção para o fato de que "mesmo num contrato *stricto sensu* bilateral e sinalagmático em essência há um objetivo comum a

os consórcios assumir personalidade jurídica, pois eles seriam uma entidade constituída "tão somente para executar empreendimento determinado"; nos termos da Lei das S/A (Lei nº 6.404, 15 de dezembro de 1976). Advogando em sentido contrário, Marques Neto (2005, p. 45): "A prescrição constante do artigo 278 da Lei das S.A.'s é absolutamente irrelevante para a matéria, por três motivos. Primeiro porque tal dispositivo trata dos consórcios no âmbito do direito societário - consórcios constituídos por pessoas jurídicas de direito privado -, não sendo aplicável aos consórcios entre entes públicos. Segundo, porque, como vimos, a Constituição alude aos *consórcios públicos*, espécie já por si distinta dos consórcios de empresas. Terceiro, porque em se tratando de um Projeto de Lei, ao ser aprovado, este tornar-se-ia lei da mesma hierarquia que a Lei nº 6.404/1976. Sendo posterior e específica, a nova lei constituiria exceção à anterior, ou operaria uma revogação tácita ou uma derrogação parcial do dispositivo no tocante aos consórcios formados por entes da Federação. De uma forma ou de outra, portanto, prevaleceria a nova prescrição legal" e Dalmo Dallari (2005, p. 32-33): "Na verdade, essa alegação de ilegalidade é completamente equivocada, pois a Lei das Sociedades Anônimas cuida apenas de entidades de direito privado, bastando essa constatação para se concluir que ela não se aplica aos consórcios públicos. Ainda que assim não fosse, a Lei das Sociedades Anônimas é lei ordinária e poderá ser modificada por outra lei ordinária, nada impedindo, além disso, que, no futuro, seja aprovada uma lei estabelecendo que os consórcios privados terão personalidade jurídica".

⁶³ ASCARELLI, Túlio (1969). Problemas das sociedades anônimas e direito comparado, 2ª Ed. São Paulo: Saraiva.

mover as partes contratantes, ainda que a conjunção de vontades se dê pelo antagonismo", com o que concorda Magalhães (2011, p. 213): "É claro que em todo negócio jurídico com pluralidade de partes há um interesse comum, representado, justamente, pelo contrato a ser celebrado". Contudo, Magalhães insiste que para que o negócio jurídico não seja considerado unilateral é imprescindível que exista a contraposição de interesses. Assim, acordos jurídicos onde existem, no mínimo, duas partes, portanto, bilaterais ou plurilaterais, exigem a existência de interesses diferentes. Esses interesses diferentes, no caso da comunhão de esforços, são configurados mediante a conformação de obrigações recíprocas. Desta forma, alerta: "Não se pode confundir o intuito de cooperação das partes com a existência de interesses únicos". (MAGALHÃES, 2011, P. 219).

Diante desse entendimento, Araújo e Magalhães (2008, p. 129) conceituam o contrato como:

acordo formado por duas ou mais declarações que produzem para as partes efeitos jurídicos performativos e reflexivos, conforme o significado do acordo obtido. Os efeitos são performativos porque não se limita o acordo a verificar situações ou posições, mas altera situações jurídicas pré-existentes. E são reflexivos porque as pessoas sobre as quais incidem os efeitos do acordo são os mesmos que dele participam.

Essa seria, conforme Mello (2011), uma acepção mais ampla dos contratos⁶⁴, que abrangeria também as associações e as sociedades.

Essa concepção, ademais, se apresenta compatível com o que prevê a Lei nº 8.666/1993, em seu art. 2º, parágrafo único, no sentido de conceber como contrato, independentemente do nome dado ao ajuste de vontades, qualquer acordo que estabeleça obrigações recíprocas para as partes:

Art. 2º (omissis)

[...]

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada (BRASIL, 1993)

O fato de se associarem apenas pessoas jurídicas de direito público também não seria impeditivo para que se reconhecesse a natureza contratual do ajuste, já que estas são sujeitas de direitos e obrigações. Além disso, conforme bem lembrado por Marques Neto (2005), a

⁶⁴ Para Medauar (2012), nesta visão genérica estariam incluídos os contratos de obras, de prestação de serviços, de fornecimento de materiais, as concessões, as locações, os convênios, os consórcios e os contratos de gestão.

estipulação de obrigações entre tais pessoas já ocorre no caso dos convênios com repasse de verbas, gerando, inclusive direito à alegação da *exceptio non adimpleti contractus* quando se caracterizar o descumprimento contratual por um dos entes conveniados. Neste sentido, admitir-se-ia que tanto os convênios, quanto os consórcios constituiriam espécies do gênero contratual.

Adotando um sentido mais restrito, Carvalho Filho (2009) compreende os contratos bilaterais como espécies de uma figura mais ampla denominada de acordo: negócio jurídico pelo qual se formalizam manifestações de vontade, resultado de consenso entre os pactuantes. A diferença entre os contratos e os demais acordos de vontades estaria justamente na quantidade de pólos existentes na mesma relação jurídica (dois ou mais, conforme se trate de acordo bilateral ou plurilateral); na natureza dos interesses dos acordantes, se comuns - como seria o caso das sociedades e associações - ou opostos, em se tratando de contratos; e na relação de mútua cooperação que existiria no caso associativo e que inexistiriam em relação aos contratos.

Analisando as duas acepções, a preferência é por tomar o conceito de contrato no seu sentido mais amplo, abrangendo assim também a figura dos convênios e consórcios públicos, harmonizando o entendimento externado nesse trabalho com a vontade do legislador quando determinou a constituição destes últimos por meio de contrato.

Assim como Marques Neto (2005), de se concordar que "no âmago do consórcio está a criação de um vínculo obrigacional entre as partes e, mais do que isso, a estipulação de obrigações recíprocas", com a característica especial de sua formalização com objetivo de criar uma nova pessoa jurídica para a gestão associada de serviços públicos.

A instituição de pessoa jurídica para gerir os interesses do consórcio, conforme visto, decorre da formalização do contrato de consórcio público e deve estar prevista no protocolo de intenções. Quanto ao tipo de pessoa jurídica que será criada, a Lei nº 11.107/2005 deixou à discricionariedade dos consortes sua definição, se de direito público ou privado. Aqui, verifica-se desde já um contrasenso, haja vista que, visivelmente a preferência do legislador federal é pela criação de pessoa jurídica de direito público, conforme art. 39, do Decreto nº 6.017/ 2007, o que leva ao questionamento quanto à razão de se ter admitido também a formação de pessoa jurídica de direito privado para gerir os interesses do consórcio público, ademais do seu caráter híbrido⁶⁵.

⁶⁵ Não se está aqui querendo sustentar a impossibilidade de se adotar a personalidade jurídica de direito privado para reger relações interfederativas, até porque isto não é novidade no direito administrativo, haja vista as empresas estatais, em que se admite a participação de entidades integrantes de diversas órbitas federativas,

Borges (2005, p. 27-238) também censura a admissão do regime de direito privado previsto para os consórcios públicos, por sua incompatibilidade com a personalidade de direito público dos entes consortes e com algumas competências dela decorrentes:

Não nos parece feliz a inovação da Lei, por vários motivos, antes constituindo um retrocesso à anterior proliferação de consórcios com personalidade de direito privado já existentes sob as mais inusitadas formas, sem nenhuma regra disciplinadora, em milhares de municípios, conforme noticiado pelo IBGE já em 2001.

Compartilhamos as mesmas preocupações que tem manifestado a doutrina, ao longo dos anos, com respeito a entregar-se a administração do consórcio público a uma associação regida pelo direito privado, mesmo com as cautelas introduzidas pelo art. 6º, § 2º. Não nos parece que a personalidade de direito privado seja adequada para reger as relações a serem travadas exclusivamente entre pessoas de direito público interno. Ainda mais quando a Lei em comento traçou uma série de competências para os consórcios públicos em geral (...) sem distinguir-lhes a espécie de regime jurídico. Ora, o desempenho de algumas dessas competências efetivamente não se coaduna com um regime de direito privado.

No mesmo sentido as considerações de Silva (2005c, p. 5-6) criticam a adoção do regime privatístico em relação aos consórcios públicos, sendo que a solução híbrida não se coadunaria com o sistema normativo vigente:

A toda evidência, o hibridismo adotado pela lei não se harmoniza com a sistematização jurídica vigente, pois a tarefa precípua do legislador é a de criar e disciplinar novos institutos, de forma harmonizada ao sistema jurídico posto, pena de criar indissolúveis problemas de hermenêutica, inviabilizando, em certos casos, a aplicação efetiva da novel legislação.

Ademais, ainda que se possa argumentar que as transformações do direito administrativo, ocorridas nas últimas décadas em nosso país, indiquem crescente interpenetração entre os direitos público e privado, mitigando, cada vez mais, a clássica dicotomia *direito público-direito privado* na doutrina pátria, entende-se, que na situação em exame, a criação de figura híbrida, distoante do sistema normativo vigente, não se mostra suficientemente relevante a ponto de justificar a excepcionalidade da medida. Um ordenamento jurídico eficaz pressupõe elevado nível de sistematização.

(...)

Por fim, considerando que praticamente todas as atividades relevantes do consórcio, constituído sob a personalidade de direito privado, serão disciplinadas por normas de direito público (contratação para aquisição de produtos, serviços, obras de engenharia, pessoal e prestação de contas) não se verifica vantagem em instituí-la como pessoa jurídica de direito privado.

submetidas ao regime público-privado quando na prestação de serviços públicos. O que se discute é a sua utilidade, haja vista que a execução de função administrativa pelos consórcios acaba por exigir uma submissão prioritária ao regime de direito público, sendo, portanto, satisfatória a atribuição de personalidade jurídica de direito público, como ocorre, ademais, em figuras semelhantes aos consórcios públicos adotadas no cenário estrangeiro.

A justificativa apontada por Alves (2006, p. 45) estaria "no fato de que a grande maioria dos consórcios pré-existentes a sua vigência foi constituída no formato de associação civil e as suas eventuais dificuldades de reenquadramento no formato de associação pública (autarquia) poderia, em tese, desestimular a atuação dessas entidades". Trata-se, contudo, conforme reconhece o autor, de argumento "extra-jurídico, insuficiente para justificar a hesitação do legislador em submeter os novos consórcios públicos personalizados a um ou a outro regime de direito".

Quanto a se tratar, a adoção de uma ou outra personalidade quando da formação dos consórcios públicos, de mera escolha dos entes consortes, Alves (2006) restringe tal interpretação, sob a alegação de que para o exercício de determinadas competências privatísticas do Estado e, portanto, intransferíveis ao setor privado, necessariamente dever-se-á adotar a personalidade de direito público. No mesmo sentido, Gomes (2006, p. 6): "Em alguns casos a personalidade jurídica deverá mesmo ser de direito público, quando se tratar de matéria intransferível ao setor privado".

Abstraindo tais controvérsias doutrinárias, tendo sido previstos na legislação reguladora ambos os regimes jurídicos, cumpre aqui analisá-los, sempre com a cautela devida.

Assim, adotando-se o regime de direito público, na forma do art. 6º, inciso I, da Lei nº 11.107/2005, a lei prevê a constituição do Consórcio como associação pública, nova pessoa jurídica de direito público criada por força do art. 16, da referida lei, que alterou a redação do art. 41, inciso IV, do Código Civil⁶⁶, para fins de prever, dentre as autarquias, a figura das associações públicas, harmonizando a Lei nº 11.107/2005 com o art. 37, XIX, da Constituição Federal de 1988⁶⁷.

Carvalho Filho (2009, p. 29) conceitua a associação pública "como modalidade de autarquia, de caráter associativo, resultante da formação de consórcio público, que visa a alcançar objetivos de interesse comum, com no intuito de cooperação mútua alvitado pelos consorciados".

Do conceito acima, percebe-se a caracterização dos consórcios formados com personalidade de direito público como espécies de autarquias, a que se refere Melo Júnior

⁶⁶ Art. 41. São pessoas jurídicas de direito público interno:
(...)

IV - as autarquias, inclusive as associações públicas.

⁶⁷ Art. 37. *Omissis*
(...)

XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação; (...)

(2011, p. 255) como "Autarquias Plurifederativas". Tal peculiaridade sucede do fato de o art. 6º, § 1º, da Lei nº 11.107/2005 prescrever que o consórcio público constituído sob o regime de direito público passa a integrar a Administração indireta de todos os entes da Federação consorciados. Essa é uma situação totalmente nova no ordenamento jurídico, sendo desconhecida, na sistemática do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, quando dispôs a respeito da figura da autarquia no âmbito da Administração Federal.

Disso decorre que o consórcio público, integrando a Administração indireta, tem suas competências aferidas por meio de descentralização administrativa. Contudo, a personalidade jurídica própria a ele atribuída, o torna sujeito de direitos e obrigações próprios, não se confundindo, ademais, com a personalidade jurídica das entidades a que se vinculam.

O processo de descentralização que está por trás da criação de uma autarquia, conforme pontuado por Filho (2010), está relacionado com as funções administrativas do ente federativo responsável por sua criação. Desta forma, afastam desde já as competências políticas, não sendo possível a delegação de funções legislativas ou jurisdicionais. Isso se deve ao fato de que a autarquia se constitui como um ente administrativo, figura diversa do ente federado como adverte Di Pietro (2011, p. 43-44). Na concepção da autora, o ente federado é expressão da descentralização política, devendo apresentar características próprias bem definidas, como, entre outras, a autonomia e o poder legislativo. Já o ente administrativo, expressão da descentralização administrativa, "goza tão somente de **capacidade de autoadministração**, ou seja, de capacidade de gerir os próprios negócios", sem deter, portanto, nem autonomia, nem capacidade legislativa⁶⁸. Dentre as funções e competências estatais que lhe são atribuídas às autarquias em razão da sua personalidade jurídica de direito público, Filho (2005) inclui o próprio poder de utilização da força de coerção.

Além disso, tendo-se em conta a personalidade de direito público, como espécie de autarquia, somente por meio de lei específica, poderá ocorrer sua criação, conforme determina o art. 37, XIX, da Constituição de 1988. A esse respeito, Borges (2005) argumenta que a solução foi dada por meio da própria Lei nº 11.107/2005, ao prever, em seu art. 6º, inciso I, que o consórcio adquirirá personalidade jurídica de direito público, como associação pública,

⁶⁸ Essa distinção serve ainda ao propósito de afastar as conclusões no sentido de que a Lei nº 11.107/2005 seria inconstitucional por dar ensejo à criação de um novo ente federativo (o consórcio visto como autarquia plurifederativa), afetando a autonomia e as competências dos entes atuais (REALE, 2004). Reforçando a tese contrária à equiparação do consórcio público às demais entidades federativas, Dallari (2005, p. 31) elucida que "os consórcios públicos nele previstos são instrumentos de uma descentralização administrativa, não tendo os atributos essenciais de um ente federativo, que são a *autonomia*, implicando o direito de escolher o seu governo, *competências próprias exclusivas*, estabelecidas na Constituição, e *poder tributário*, que lhe dê o direito de instituir tributos para obtenção dos recursos financeiros necessários à consecução de seus objetivos. Além disso, os consórcios públicos previstos no Projeto não terão uma base territorial".

"mediante a vigência da lei de ratificação do protocolo de intenções" (BRASIL, 2005). A peculiaridade reside no fato de que no consórcio público serão necessárias várias leis (cada ente consorciado deverá submeter ao seu legislativo a ratificação do protocolo de intenções) para sua criação.

Outra particularidade da espécie autárquica, associação pública, prevista na Lei nº 11.107/2005, é justamente sua vinculação a diversos entes federados, o que pressupõe um acordo de vontade entre eles, razão pela qual, além da criação por meio da lei ratificadora do protocolo de intenções (circunstância suficiente para criação de uma autarquia clássica), a lei (art. 3º, Lei nº 11.107/2005) exige a formação do consórcio por meio de contrato. Em relação a isso, Gomes (2006) sugere a celebração do contrato propriamente dito, não sendo recomendado concluir no sentido de que, com a ratificação legal, o protocolo de intenções se converteria automaticamente no contrato de consórcio.

A atribuição de personalidade jurídica de direito público, ademais, com bem lembrado por Pedreira (2005), dá aos consórcios públicos as prerrogativas e os privilégios garantidos pela legislação a entes de tal espécie: imunidade tributária, impenhorabilidade dos bens, processo de execução especial, prazos dilatados etc.

Por fim, assim como acontece com as autarquias, a formação de consórcio público e a conseqüente criação de ente personificado para administração dos interesses nele associados, é mera faculdade do(s) ente(s) federado(s). Logo, decorre da autonomia federativa que tanto a associação como a permanência em um consórcio público é escolha que se deve dar por decisão de cada ente, sem a intervenção de forças ou agentes externos.

Questão tormentosa é a definição do momento em que se inicia a personalidade jurídica do ente consorcial constituído por meio de associação pública, já que pela literalidade do art. 6º, inciso I acima tido não se pode extrair uma conclusão unívoca. Medauar e Oliveira (2006) sustentam que a personalidade se adquire mediante a vigência de parcela das leis de ratificação, em número suficiente para caracterizar um consórcio, devendo tal regra estar prevista no protocolo de intenções.

Di Pietro (2005, p. 8) apresenta solução diferente:

Como os consórcios públicos integrarão a Administração Indireta de cada ente consorciado, tem-se que entender que a personalidade jurídica surge em momentos diferentes para cada qual (...). Talvez se resolva o impasse pelo entendimento de que o consórcio adquire personalidade jurídica com a lei ratificadora, sob condição resolutiva da celebração do contrato de consórcio.

Divergindo de ambos os entendimentos, Carvalho Filho (2009) somente admite o início da personalidade jurídica do ente consorcial a partir da vigência da última lei de ratificação do protocolo de intenções, tendo-se em conta os entes pactuantes "que podem vir a integrar o consórcio público" (art. 5º, inciso II, do Decreto nº 6.017/2007), conforme discriminado no protocolo de intenções, ressaltando, no que se refere ao permissivo legal do art. 5º, § 1º, da Lei nº 11.107/2005, em que o consórcio venha a ser celebrado por apenas parte dos subscritores do protocolo de intenções, que a existência legal da personalidade coincidirá com "a vigência da última lei de ratificação promulgada pelo ente federativo que integrar parcela dos consorciados" (CARVALHO FILHO, 2009, p. 31).

O critério que melhor se adequaria ao disposto na legislação, ao que parece, seria o apregoado por Medauar e Oliveira (2006), haja vista ser compatível tanto com a situação de celebração de contratação por todos os entes consortes, como também por parcela deste como admitido pelo art. 5º, § 1º, da Lei nº 11.107/2005. O problema de se adotar a interpretação de Carvalho Filho (2009) é que a mesma esbarra na situação prevista no § 3º, do mesmo dispositivo legal. Consoante acentuado por Medauar e Oliveira (2006), seria juridicamente inviável admitir-se à assembléia geral homologar as ratificações realizadas após dois anos da subscrição do protocolo de intenções, caso o consórcio não fosse dotado de personalidade jurídica nesta ocasião. Sendo assim, a exigência de que a personalidade jurídica do ente consorcial somente sobreviesse mediante a vigência da última lei de ratificação do protocolo, acabaria gerando situações como a mencionada acima. Quanto ao entendimento sustentado por Di Pietro (2005), segundo contra-argumentou Carvalho Filho (2005), o mesmo ofenderia o princípio da unidade da pessoa jurídica, que exige um momento único para o início da sua personalidade.

Outra exceção apontada pelo autor (CARVALHO FILHO, 2009) refere-se à situação onde todos os integrantes do consórcio já tenham instituído lei para disciplinar sua participação na entidade, conforme estabelecido no art. 6º, § 7º, do Decreto nº 6.017/2007. Neste caso, consoante disposto no art. 7º, §2º, do mesmo Decreto, a aquisição da personalidade jurídica pela associação pública fica a depender apenas da publicação do protocolo de intenções. Essa situação, para que possa ser considerada válida em função do que dispõe o art. 37, XIX, da Constituição Federal - que exige lei para criação de autarquia e, portanto, de associação pública -, deve ser interpretada no sentido de que o consórcio adquire personalidade jurídica por meio da lei que disciplina a participação do ente no consórcio, condicionada, contudo, à prática do ato administrativo (constituição do consórcio).

Uma última questão diz respeito à constitucionalidade das "Autarquias Plurifederativas" instituídas com o advento da Lei nº 11.107/2005. Medauar e Oliveira (2006, p. 77) vislumbram nesta característica um prejuízo ao federalismo, "por um 'excessivo' misturar-se das entidades federativas", com lesão à autonomia dos entes federados, principalmente no que se refere à auto-organização e auto-administração. Defendem, ademais, que o Supremo Tribunal Federal⁶⁹ em 1992, teria decidido pela inviabilidade constitucional de uma autarquia interfederativa.

Contrapondo-se a tais argumentos, Marques Neto (2005) e Harger (2007) esclarecem que à época do julgamento, isto é, 1992, o Supremo Tribunal Federal entendeu ser impossível a criação de uma autarquia interfederativa por falta de permissivo constitucional para tanto.

Levando-se em conta que tal decisão foi anterior ao advento do novel artigo 241 da Lei Maior, os autores sugerem reconhecer que o próprio argumento levantado pela Excelsa Corte seria, hoje, suporte à tese de constitucionalidade das autarquias multifederativas, uma vez que com a Emenda Constitucional nº 19, de 1998 e a nova redação do art. 241 dela resultante, "o Texto Constitucional explicitamente passou a agasalhar a hipótese em causa: consórcios públicos instituídos por entes federativos de distinto status constitucional". (MARQUES NETO, 2005, P. 43)

Em outras palavras, o obstáculo apontado pelo Supremo Tribunal Federal, quando da criação do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul como entidade autárquica de atuação regional, por meio de convênio entre Estados-membros, estava no fato de inexistir previa outorga constitucional aos Estados para a criação de tal entidade por meio de convênio.

Nos termos do acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal:

Se cada um dos Estado-membros, por si só, é despido da competência material e territorial necessária à criação da entidade autárquica de atuação regional, só uma norma superior poderia emprestar à manifestação conjunta das três vontades estatais incompetentes o poder que a todas elas falece.
Em termos positivos, dada a nossa estrutura federativa, se a criação da autarquia regional ultrapassa obviamente o âmbito material da autonomia de cada Estado-membro, e da correspondente função administrativa, só a Constituição Federal poderia outorgar a mesma eficácia criadora ao convênio interestadual. (BRASIL, 1992)

Atinente aos consórcios públicos e à constituição de pessoa jurídica de direito público com caráter de autarquia plurifederativa, o contratempo se resolve tendo em vista que partiu da própria Constituição Federal a permissão para que os entes federativos pudessem se

⁶⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Primeira turma. RE 120.932-1/210. Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 24.03.1992, DJU 30.04.1992.

consorciar, dando ensejo à criação de pessoa jurídica com status de autarquia multifederativa, levando em conta a possibilidade dos vários sujeitos integrarem a mesma. A outorga para a constituição de pessoa jurídica aliás, encontra-se implícita na redação do art. 241, da CF, quando estabelece que lei dos entes federados deverá autorizar “a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais a continuidade dos serviços transferidos”. Essa transferência, por sua vez, leva em conta a existência de um sujeito de direitos apto a receber esses encargos, serviços, bens e pessoal. Assim, somente a condição de pessoa jurídica dá ao consórcio público a capacidade necessária para auferir essas transferências.

Demais disso, no tocante ao prejuízo ao federalismo e à autonomia dos entes federativos, de se reiterar nossas considerações anteriores no sentido de que a formação de consórcio público com a conseqüente constituição das tais autarquias interfederativas é mera faculdade dos entes federados, sendo que tanto a associação como a permanência como consortes é de sua livre escolha, devendo acontecer sem a intervenção de forças ou agentes externos.

Filho (2005, p. 25) lembra, aliás, que a idéia de se constituir uma pessoa jurídica por meio da união de entes federativos distintos não é nova no ordenamento jurídico brasileiro: “experiência dessa ordem já é praticada em sociedades de economia mista e em empresas públicas, quando delas participam entidades integrantes de diversas órbitas federativas”.

Caso a opção seja pela criação de pessoa jurídica de direito privado, a Lei nº 11.107/2005 não especificou a categoria de pessoa jurídica de direito privado em que estariam incluídos os consórcios públicos, limitando-se a informar, no art. 4º, inciso IV, que não poderiam ter fins econômicos.

Recorrendo à lei civil a fim de buscar a figura ideal para o consórcio público com personalidade de direito privado, vislumbra-se, no art. 44 do Código Civil, pelo menos quatro formas diversas que poderiam ser adotadas pelo consórcio: as associações, as fundações, as organizações religiosas e os partidos políticos. O art. 15, da Lei nº 11.107/2005 sinaliza já em favor das associações civis, quando determina a aplicação de suas normas disciplinadoras aos consórcios públicos no que lhes for pertinente.

Na prática brasileira, como registrado por Alves (2006), já eram numerosos os casos de consórcios pré-existentes à Lei nº 11.107/2005, constituídos no formato de associação civil, o que teria levado, aliás, como argumentou o autor, à opção do legislador em prever também a personalidade jurídica de direito privado para os consórcios públicos. Além disso, como

sustenta Carvalho Filho (2009), é da essência do consórcio o seu caráter associativo, de cooperação mútua entre os pactuantes.

Tais informações parecem indicar para a escolha indireta da lei pela categoria das associações civis. De qualquer forma, estariam afastadas de plano as figuras das organizações religiosas e dos partidos políticos pela sua especificidade. Quanto às fundações, segundo Silva (2005c), estas são limitadas à sua finalidade, às causas religiosas, morais, culturais ou de assistência, conforme disposto no art. 62, parágrafo único do Código Civil, limitando, sobremaneira, os objetivos do consórcio. Sob outro argumento, Carvalho Filho (2009, p. 34) rechaça qualquer entendimento em favor da fundação para configurar a pessoa jurídica de direito privado criada por meio do consórcio público:

Para que fosse uma fundação, teria que ser fundação privada, regida pelo Direito Civil. Ocorre que esse tipo de fundação demanda a figura do *instituidor*, que é quem define o objetivo a que a entidade se destina (art. 62, Cód Civil), o que se revela incompatível com a pessoa consorcial. Por outro lado, a fundação teria que se vincular aos entes federativos consorciados a essa circunstância afastaria a função do Ministério Público de velar pelas entidades fundacionais, função inafastável quando se trata de fundações eminentemente privadas (art. 66, Cód. Civil).

Constituídos sob a forma de associação civil, os consórcios públicos deverão atender aos requisitos da legislação civil, mais especificamente aos arts. 53 a 61 do Código Civil. No entanto, tendo em vista as atividades estatais que estão por detrás da formação dos consórcios públicos, o art. 6º, § 2º, da Lei nº 11.107/2005 determina que os consórcios públicos revestidos de personalidade jurídica de direito privado deverão observar as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Observará, também, as normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas na execução de suas receitas e despesas, de acordo como o disposto no art. 9º do mesmo dispositivo legal.

Diante disso, Fortini (2007) afirma que a natureza privatista em relação aos consórcios públicos constituídos como pessoa jurídica de direito privado seria relativa, sendo que as associações civis formadas para tanto, constituir-se-iam como entidades de regime híbrido, tendo em vista a enorme influência exercida pelas normas de direito público.

Mas, ainda que se trate de regime de direito privado híbrido ou mitigado (BORSALI, 2010, p. 45), faz-se necessário a adoção de requisitos próprios da legislação civil para a aquisição da personalidade jurídica de direito privado. Com efeito, aplica-se, *in casu*, o art. 45 do Código Civil, tendo-se início a existência legal das pessoas jurídicas de direito privado

com a inscrição do ato constitutivo no respectivo registro. Assim, não é suficiente a vigência das leis de ratificação dos protocolos de intenções para o início da personalidade jurídica de direito privado, mas após a ratificação, tendo sido constituído o consórcio, por meio de contrato, sua formalização ocorrerá com a elaboração do estatuto, devendo este, ainda, ser levado a registro, para, só então, dar início à personalidade jurídica de direito privado da associação consorcial. Demais disso, o registro do estatuto consorcial deverá observar, ainda, as exigências do art. 46 do Código Civil⁷⁰, na medida do possível.

Di Pietro (2005) sustenta que tanto o consórcio público que dá ensejo à formação de pessoa jurídica de direito privado, como o que leva à constituição de pessoa jurídica de direito público, não obstante o silêncio da lei, fariam parte integrante da Administração Pública indireta de todos os entes federados que dele participam, sob o argumento de que

Não há como uma pessoa jurídica política (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) instituir pessoa jurídica administrativa para desempenhar atividades próprias do ente instituidor e deixá-la fora do âmbito de atuação do Estado, como se tivesse sido instituída pela iniciativa privada. Todos os entes criados pelo poder público para o desempenho de funções administrativas do Estado têm que integrar a Administração Pública Direta (se o ente for instituído como órgão sem personalidade jurídica) ou Indireta (se for instituído com personalidade jurídica própria). (DI PIETRO, 2005, p. 4-5)

3.1.3.5 Formação dos consórcios públicos

A constituição do consórcio público, conforme previsão na Lei nº 11.107/2005, demanda a observância de todo um procedimento, cujas fases são assim resumidas por Di Pietro (2005, p. 7):

- a) subscrição do protocolo de intenções (art. 3º);
- b) publicação do protocolo de intenções na imprensa oficial (art. 4º, § 5º);
- c) lei promulgada por cada um dos partícipes, ratificando, total ou parcialmente, o protocolo de intenções (art. 5º) ou disciplinando a matéria (art. 5º, § 4º);
- d) celebração de contrato (art. 3º);
- e) atendimento das disposições da legislação civil, quando se tratar de consórcio com personalidade de direito privado (art. 6º, II).

⁷⁰ Art. 46. O registro declarará:

- I - a denominação, os fins, a sede, o tempo de duração e o fundo social, quando houver;
- II - o nome e a individualização dos fundadores ou instituidores, e dos diretores;
- III - o modo por que se administra e representa, ativa e passivamente, judicial e extrajudicialmente;
- IV - se o ato constitutivo é reformável no tocante à administração, e de que modo;
- V - se os membros respondem, ou não, subsidiariamente, pelas obrigações sociais;
- VI - as condições de extinção da pessoa jurídica e o destino do seu patrimônio, nesse caso. (BRASIL, 2002)

Além disso, algumas figuras especiais foram previstas pela lei para permitir a execução dos objetivos cunhados para os consórcios públicos. São elas, conforme Gomes (2006, p. 1):

(...)

- c) a obrigatoriedade de constituição de uma pessoa jurídica própria para representar o consórcio (art. 6º);
- d) a celebração de contrato de rateio entre as entidades consorciadas, a ser formalizado para cada exercício financeiro, com a finalidade de estabelecer o compromisso de cada um na aplicação de recursos em prol do consórcio (art. 8º);
- e) a celebração de contrato de programa, quando houver obrigações sem caráter financeiro a serem assumidas pelos entes federativos, relacionadas, por exemplo, à transferência de bens ou cessão de pessoal para o consórcio (art. 13).

As formalidades a serem adotadas, consoante se observa da legislação pertinente, são muito similares tanto para os consórcios públicos que dêem origem à formação de pessoa jurídica de direito público, como de direito privado, sendo ressalvada a esta última o atendimento de algumas regras da legislação civil, devido ao seu regime híbrido.

O processo se inicia com a subscrição do protocolo de intenções pelo representante legal dos entes federados interessados em se consorciar, exigindo a lei, ademais, sua ratificação para se tornar eficaz, bem como a publicação do ajuste preliminar nos órgãos de imprensa oficial dos respectivos signatários⁷¹, a qual pode se dar de forma resumida, de acordo com o art. 5º, § 7º, do Decreto nº 6.017/2007. Essa publicação, aliás, segundo Harger (2007), deve ocorrer antes da elaboração da lei ratificadora do protocolo (excetuado o caso do art. 5º, § 4º da Lei nº 11.107/2005⁷²), em prazo razoável para que os interessados possam analisar o documento. Ainda, a respeito do controle social, o §3º do mesmo dispositivo legal determina que os consórcios obedeçam ao princípio da publicidade, com a divulgação das decisões que digam respeito a terceiros e também as de natureza orçamentária, financeira ou contratual, inclusive as que digam respeito à administração de pessoal; o § 2º, inciso I, por sua vez, admite a participação de representantes da sociedade civil nos órgãos colegiados do consórcio, à exceção da assembléia geral.

⁷¹ A publicação, entretanto, não é condição de eficácia do protocolo, segundo entendem Medauar e Oliveira (2006), por falta de previsão legal expressa nesse sentido. Diante disso, a ausência de tal publicação configuraria mera irregularidade, a ser suprida a qualquer momento pelos subscritores do protocolo. No mesmo sentido, Carvalho Filho (2009). Adotando posicionamento diverso, Harger (2007) defende que a publicação do protocolo de intenções seria sim obrigatória, visto tratar-se elemento essencial à validade do futuro contrato de consórcio. Estamos com os autores que não vêem nulidade na falta de publicação do protocolo, por entender que a intenção do legislador não foi a de imprimir eficácia ao protocolo por meio do ato de publicidade, diferentemente do que fez, de forma expressa, no art. 8º, § 3º, do Decreto nº 6.017/ 2007 em relação ao estatuto do Consórcio Público.

⁷² Art. 5º (...)

§4º É dispensado da ratificação prevista no caput deste artigo o ente da Federação que, antes de subscrever o protocolo de intenções, disciplinar por lei a sua participação no consórcio público.

O protocolo de intenções foi definido pelo art. 2º, inciso III, do Decreto nº 6.017/2007 como "o contrato preliminar que, ratificado pelos entes da federação interessados, converte-se em contrato de consórcio público" (BRASIL, 2007).

As cláusulas necessárias ou indispensáveis ao protocolo de intenções estão dispostas no art. 4º, da Lei nº, 11.107/2005, bem como no art. 5º, do Decreto nº 6.017/2007. Harger (2007) ressalta, no entanto, que nem todas as cláusulas ali dispostas deverão constar obrigatoriamente de todos os protocolos de intenções. As cláusulas essenciais efetivamente previstas, assim, variam de acordo com o objeto adotado pelo consórcio.

Após a elaboração do protocolo de intenções, o próximo passo previsto pela Lei nº 11.107/2005 é a sua ratificação (art. 5º), a qual se deve dar por ato legislativo dos entes consorciados. Com isso, define-se que a associação por meio de consórcios públicos, muito embora seja de natureza tipicamente administrativa, depende ainda da anuência do Poder Legislativo, senão de todos os entes federativos subscritores do Protocolo de intenções, de pelo menos parte destes.

Muito embora a exigência de ratificação para a celebração do contrato de consórcio, o Decreto nº 6.017/2007 ressalva que a recusa ou a demora na promulgação da lei ratificadora não poderiam ser penalizadas (art. 6º).

A Lei nº 11.107/2005 prevê algumas situações especiais em relação à ratificação do protocolo de intenções. A primeira delas é a que autoriza a celebração do consórcio público por apenas partes dos consortes subscritores do Protocolo, desde que instituída por estes a lei ratificadora (art. 5º, §1º), devendo, contudo, tal situação vir, desde já prevista no protocolo de intenções (art. 6º, §4º, do Decreto nº 6.017/2007). Neste sentido, Carvalho Filho (2009) adverte que o documento deverá delimitar fatores de tempo e território, isto é, deverá dispor a respeito do número mínimo de participantes que formarão o consórcio, bem como o prazo dentro do qual deverá ele ser formado.

Os demais subscritores que assim tiverem interesse em se tornarem consortes têm, contudo, a oportunidade de solicitar a alteração contratual para tanto, assim como outros entes federativos que não tenham participado do protocolo de intenções (art. 6º, §6º, do Decreto nº 6.017/2007). Não obstante, se o ente subscritor do protocolo levar mais de dois anos para promulgar a lei de ratificação, há exigência na Lei nº 11.107/2005 de que a ratificação seja ainda sujeita à homologação da assembléia geral do consórcio público, se este já tiver sido constituído, se não, caberá aos demais subscritores do protocolo homologar tal ratificação retardatária (art. 5º, §3º, da Lei nº 11.107/2005 c/c art. art. 6º, §5º, do Decreto nº 6.017/2007).

Um terceiro ponto refere-se à efetivação de ratificação com reservas do protocolo de intenções por algum ente federativo, levando a um consorciamento parcial ou condicional do mesmo, caso haja aceite dos demais entes subscritores do documento (art. 5º, §2º), cabendo à assembléia manifestar tal concordância, quando o consórcio já estiver constituído (art. 6º, §3º, do Decreto nº 6.017/2007).

A legislação admite ainda a possibilidade de dispensa da ratificação do protocolo de intenções, no caso do ente federativo disciplinar por lei a sua participação no consórcio público antes mesmo de subscrever o protocolo (art. 5º, §4º, da Lei nº 11.107/2005).

Superada a fase de elaboração do Protocolo de intenções e de sua ratificação legislativa, a medida seguinte é a celebração do contrato de consórcio propriamente dito.

A leitura do Decreto nº 6.017/2007 pode levar a entender que se trata de ato automático, com a conversão do protocolo de intenções no próprio contrato de consórcio, após a ratificação legal. Todavia, alguns autores sugerem que se adote interpretação diversa. Machado e Dantas (2008), por exemplo, defendem que havendo reservas no processo de ratificação do Protocolo de intenções e tendo sido as mesmas aceitas, cabe à redação do contrato de Consórcio explicitar quais as cláusulas submetidas à reserva, bem como os entes consorciados que procederam a ratificação parcial ou condicionado daquele documento. Em decorrência deste fato, já se poderia afastar a idéia de conversão automática do protocolo de intenções no contrato de consórcio, já que a redação do contrato propriamente dito poderá conter peculiaridades não previstas no protocolo original.

Gomes (2006), da mesma forma, entende que tal conversão não poderá se dar de forma automática, mas, certas questões complexas da relação contratual, como o início de sua vigência e a aceitação da ratificação com reserva pelos demais subscritores, exigiriam a celebração do contrato de Consórcio, no seu devido momento.

De qualquer forma, o texto original do protocolo de intenções, admitidas as eventuais ressalvas, deve vir reproduzido no contrato de Consórcio Público a que der origem, devendo, ademais, além de conter a assinatura de todos os participantes, para sua eficácia, ser o referido contrato publicado no órgão de imprensa competente no âmbito de cada ente consorciado.

Além da constituição por meio de contrato, o Decreto nº 6.017/2007 prevê que o consórcio público deverá ser organizado por estatutos, onde deverão ser atendidas todas as cláusulas do contrato constitutivo, cabendo, à assembléia geral, a aprovação dos mesmos (art. 8º e seu §1º).

Realizados tais procedimentos, admite-se a constituição da pessoa jurídica de direito público, na forma da lei.

Uma última fase, porém, é admitida pela lei em relação aos consórcios que dão ensejo à formação de pessoa jurídica de direito privado. Para estes exige-se, ainda, a averbação dos atos constitutivos - o contrato de consórcio e seus estatutos - no Cartório de Registro Civil das Pessoas Jurídicas da sede do consórcio público, na forma exigida pelo art. 45 do Código Civil.

Formalizados tais procedimentos previstos na legislação própria, Machado e Dantas (2008) destacam alguns efeitos jurídicos importantes, que tornariam os consórcios aptos a cumprir o objeto para o qual foram instituídos. Seriam consequências relevantes, a capacidade negocial e processual dos consórcios, adquirida por meio das entidades criadas; a existência própria do consórcio em relação aos entes federados, haja vista a aquisição de personalidade jurídica; a existência de patrimônio próprio; a atribuição de obrigações recíprocas entre os entes consorciados, firmadas nos termos do contrato de consórcio.

Outro ponto importante refere-se às causas de alteração que podem ocorrer no curso da vigência do contrato de consórcio, assim como os casos de sua extinção, de acordo com as disposições contidas na Lei nº 11.107/2005 e seu decreto de regulamentação.

Inicialmente, Carvalho Filho (2009) aponta dois tipos de alterações legais que podem ocorrer em relação ao contrato de consórcio: as alterações objetivas, que implicam a modificação no objeto contratual, com alteração de alguma de suas cláusulas; as alterações subjetivas, porque incidem sobre os sujeitos do contrato, como os casos de ingresso de um novo ente federativo no consórcio (art. 5º, §§ 1º e 3º, da Lei nº 11.107/2005 c/c art. 6º, §§ 5º e 6º, do Decreto nº 6.017/2007) ou de afastamento de um dos consortes (art. 11, da Lei nº 11.107/2005 e arts. 25 e 26 do Decreto nº 6.017/2007).

Especificamente no que se refere às alterações subjetivas, o art. 24 do Decreto nº 6.017/2007 estabelece que "nenhum ente da Federação poderá ser obrigado a se consorciar ou a permanecer consorciado" (BRASIL, 2007), preservada, assim, a autonomia de cada ente federativo. Disso decorre, como visto, a possibilidade de ingresso a qualquer tempo de um ente interessado no Consórcio, desde que submetido às exigências da lei, bem como seu eventual afastamento.

O afastamento do ente federado do consórcio pode-se dar de duas formas: pela sua retirada e pela sua exclusão. No primeiro caso, também denominado de recesso pelo Decreto nº 6.017/2007, ocorre o afastamento voluntário do consorte, por meio de ato formal do seu representante (Chefe do Poder Executivo), junto à assembléia geral do consórcio, conforme exigência do art. 11, da Lei nº 11.107/2005, para que possa produzir efeitos em relação aos demais consorciados. Além disso, exige-se que o ato de comunicação do desligamento do ente consorciado observe forma previamente disciplinada por lei originada do Poder Legislativo do

ente que se retira. Essa lei, segundo Carvalho Filho (2009) pode ser tanto a de ratificação do protocolo de intenções, como a lei específica de participação no consórcio, editada previamente à subscrição do protocolo de intenções, como prevista no art. 5º, §4º, da Lei nº 11.107/2005.

As consequências advindas do ato de retirada do consorciado estão previstas tanto no art. 11, §§1º e 2º, da Lei nº 11.107/2005, como no art. 25, §2º do Decreto nº 6.017/2007.

A segunda forma de afastamento do ente federativo do consórcio se efetiva, nos termos da legislação acima, por intermédio da sua exclusão. O art. 26, do Decreto nº 6.017/2007 determina que o ato de exclusão de ente consorciado depende de justa causa, a qual deve ser apurada por meio do devido processo legal, garantidos o contraditório e a ampla defesa do consorciado, exigência reforçada pela letra do art. 27, do Decreto nº 6.017/2007. No caso da exclusão, o legislador não especificou quem seria responsável pela adoção de tal medida. Supõe-se que a assembléia geral, na qualidade de instância máxima decisória do consórcio, é quem teria competência para tanto.

Muito embora outras causas possam ser responsáveis pela exclusão de um consorciado, algumas situações estão já previstas na lei, como é o caso do art. 8º, §5º⁷³, da Lei nº 11.107/2005, bem como do art. 26, §1º e art. 28, ambos do Decreto nº 6.017/2007, havendo, contudo, que ser observada a exigência de prévia suspensão do ente consorciado (art. 26, §2º), para que possa suceder a exclusão prevista no art. 26, §1º do referido Decreto⁷⁴. Em relação às alterações objetivas referidas ao início e também aos casos de extinção do contrato de consórcio, se aplica a exigência contida no art. 12, da Lei nº 11.107/2005:

Art. 12. A alteração ou a extinção de contrato de consórcio público dependerá de instrumento aprovado pela assembléia geral, ratificado mediante lei por todos os entes consorciados.

⁷³ Art. 8º. (...)

§ 5º Poderá ser excluído do consórcio público, após prévia suspensão, o ente consorciado que não consignar, em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais, as dotações suficientes para suportar as despesas assumidas por meio de contrato de rateio. (BRASIL, 2005)

⁷⁴ Art. 26. A exclusão de ente consorciado só é admissível havendo justa causa.

§ 1º Além das que sejam reconhecidas em procedimento específico, é justa causa a não inclusão, pelo ente consorciado, em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais, de dotações suficientes para suportar as despesas que, nos termos do orçamento do consórcio público, prevê-se devam ser assumidas por meio de contrato de rateio.

§ 2º A exclusão prevista no § 1º deste artigo somente ocorrerá após prévia suspensão, período em que o ente consorciado poderá se reabilitar.

(...)

Art. 28. Mediante previsão do contrato de consórcio público, poderá ser dele excluído o ente que, sem autorização dos demais consorciados, subscrever protocolo de intenções para constituição de outro consórcio com finalidades, a juízo da maioria da assembléia geral, iguais, assemelhadas ou incompatíveis. (BRASIL, 2007)

Em se tratando de extinção do contrato de consórcio, o legislador entendeu por bem regular algumas questões relacionadas a bens, direitos, encargos, obrigações e pessoal do consórcio público.

Neste sentido, os §§1º e 2º, da Lei nº 11.107/2005 assim dispuseram:

§ 1º Os bens, direitos, encargos e obrigações decorrentes da gestão associada de serviços públicos custeados por tarifas ou outra espécie de preço público serão atribuídos aos titulares dos respectivos serviços.

§ 2º Até que haja decisão que indique os responsáveis por cada obrigação, os entes consorciados responderão solidariamente pelas obrigações remanescentes, garantindo o direito de regresso em face dos entes beneficiados ou dos que deram causa à obrigação. (BRASIL, 2005)

Da mesma forma, está previsto no art. 29, §2º, do Decreto nº 6.017/2007:

§ 2º Com a extinção, o pessoal cedido ao consórcio público retornará aos seus órgãos de origem, e os empregados públicos terão automaticamente rescindidos os seus contratos de trabalho com o consórcio. (BRASIL, 2007)

A razão de ser do §1º, segundo Carvalho Filho (2009), está relacionada à viabilização da continuidade do serviço público por parte do ente titular, bem como garantir o direito de terceiros, sobretudo dos usuários, no que se refere aos encargos e às obrigações que cabiam ao Consórcio extinto.

Quanto ao disposto no §2º, sua interpretação depende da sua leitura em conjunto com o art. 10 previsto na redação original do projeto que deu origem à Lei nº 11.107/2005 e que recebeu veto do Presidente da República. Ali estava prevista que a responsabilidade dos entes consorciados em relação às dívidas assumidas pelo consórcio seria solidária, como regra geral. Contudo, por meio do veto, preferiu-se adotar a responsabilidade solidária de forma excepcional, por meio do art. 12, §2º, sendo que, para os demais casos, a responsabilidade dos entes consorciados em relação ao consórcio seria apenas subsidiária. Por conseguinte, apenas nos casos de alteração ou extinção do consórcio, e até que se apure a responsabilidade pelas obrigações remanescentes (responsabilidade transitória), os entes consorciados poderão ser responsabilizados solidariamente com o consórcio pelas mesmas, garantindo-se àqueles o direito de regresso que pode recair mesmo na pessoa do agente público incumbido da gestão do Consórcio, se o mesmo tiver atuado em desconformidade com a lei ou com as disposições estatutárias (art. 10, parágrafo único).

Di Pietro (2005) esclarece, todavia, que por força do que determina o art. 37, §6º, da Constituição Federal tal solidariedade não surtiria efeitos perante terceiros, por força da

responsabilidade civil objetiva dos consórcios perante terceiros, prevalecendo somente em relação aos consorciados.

3.1.3.6 Contrato de rateio, de programa e o regime trabalhista nos consórcios públicos

O art. 8º, da Lei nº 11.107/2005 estabelece que as obrigações financeiras dos consortes em relação ao consórcio público devem estar previstas no contrato de rateio. Nos termos do art. 2º, inciso VII do Decreto nº 6.017/2007, trata-se de "contrato por meio do qual os entes consorciados comprometem-se a fornecer recursos financeiros para a realização das despesas do consórcio público". (BRASIL, 2005).

O contrato de rateio é, assim, um contrato administrativo diverso (com delineamento e fins próprios), porém, paralelo ao contrato de consórcio, já que vinculado à existência do próprio consórcio, celebrado entre cada ente consorciado e o consórcio, e cujas cláusulas apresentam conteúdo predominante econômico-financeiro, sendo, ademais, a única forma por meio da qual se torna possível, nos termos da lei, a entrega de recursos ao consórcio público pelos entes federativos.

Para a celebração de cada contrato de rateio, o Decreto nº 6.017/2007 exige a observância da legislação orçamentária e financeira do ente consorciado pactuante (art. 13, §1º), não havendo determinação legal, entretanto, para que as contribuições financeiras para o contrato de rateio sejam igualitárias, como recorda Alves (2006).

Quanto ao prazo de vigência deste tipo de contrato, a lei determina que o mesmo não poderá ultrapassar ao das dotações orçamentárias que lhe dão suporte, exceto no caso de programas e ações contempladas em plano plurianual, ou na gestão associada de serviços públicos custeados por tarifas ou preços públicos (art. 8º, §1º, da Lei nº 11.107/2005).

A Lei nº 11.107/2005 determina, ainda, que as despesas assumidas pelos entes federados em virtude do contrato de rateio não podem ter o caráter genérico⁷⁵, sendo necessário, por tal razão, especificar a destinação dos recursos entregues ao consórcio, ou seja, qual despesa esses recursos objetivam custear.

Tal lei prevê, ainda, a possibilidade de suspensão, seguida de exclusão, do consorciado que não inserir em sua lei orçamentária crédito adicional ou dotação suficiente para atender às despesas do consórcio (art. 8º, §5º), configurando, ademais, a conduta de celebração de

⁷⁵ Nos termos do art. 15, §2º, do Decreto nº 6.017/2007: "Não se considera com genérica as despesas de administração e planejamento, desde que previamente classificadas por meio de aplicação das normas de contabilidade pública".

contrato de rateio sem a dotação orçamentária prévia e suficiente, ato de improbidade administrativa, quando causadora de prejuízo ao erário, nos termos do art. 18 daquela lei, que introduziu o inciso XV, no art. 10 da Lei nº 8.492, de 02 de junho de 1992⁷⁶.

Além do contrato de rateio, outras formas de financiamento dos consórcios públicos estão previstas na Lei nº 11.107/2005, como a possibilidade dos consórcios públicos firmarem convênios e receberem auxílios, contribuições e subvenções de outras entidades e órgãos do governo que não os entes consorciados (art. 2º, §1º, I); arrecadarem tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços, bem como pelo uso ou outorga de uso de bens públicos por ele administrados ou, mediante autorização específica, pelo ente da Federação consorciado (art. 2º, §1º, I); serem contratados pela Administração direta ou indireta dos entes da federação consorciados (art. 2º, §1º, inciso III).

Ao lado do contrato de rateio, o contrato de programa contemplado pela Lei nº 11.107/2005 configura também nova modalidade contratual inserida no Direito Administrativo pela Lei dos consórcios públicos, constituindo poderoso instrumento para viabilizar e dinamizar a atuação prática dos consórcios públicos, não podendo, contudo, de nenhuma forma, ser confundido com o próprio contrato de consórcio.

Enquanto o contrato de rateio está relacionado com os recursos financeiros que caberão aos consórcios, o objeto do contrato de programa é a gestão associada de determinada atividade administrativa de interesse dos contratantes. Assim, estão previstos na lei a hipótese de celebração de contrato de programa tanto na gestão para prestação de serviços públicos, quanto na gestão que envolva a transferência de encargos, serviços e pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos (art. 13).

A gestão associada de serviços públicos, nos termos legais estabelecidos, pode-se dar tanto mediante a constituição de consórcio público, como pessoa jurídica, como também por meio de convênios de cooperação ou contratos de programa, vinculados estes últimos a consórcio público ou não, sendo que neste último caso, o mesmo é celebrado com contrato autônomo. Assim, o contrato de programa é uma das possibilidades dos consórcios públicos realizarem seus objetivos, no caso específico da gestão associada para prestação de serviço público ou transferência de encargos.

⁷⁶ Carvalho Filho (2009) adverte que somente quando houver comprovação de que tal conduta causou lesão ao erário, poder-se-á falar em improbidade administrativa com fulcro no art. 10, inciso XV, da Lei nº 8.492/92. Caso contrário, isto é, se a lesão ao erário inexistir, a conduta poderá ser considerada ainda improbidade administrativa, contudo, o fundamento legal será o art. 11 da mesma lei, que considera improbidade a violação a princípios administrativos.

Dada a importância da prestação dos serviços públicos e no intuito de preservar a sua regularidade e continuidade, além de conformar-se com a segurança jurídica, a confiança legítima e a garantia do direito de terceiro, observa-se que a lei fixou a ultratividade do contrato de programa, mantendo-lhe a vigência e a eficácia, ainda que extinto o instrumento (consórcio público ou convênio de cooperação) que autorizou a gestão associada dos serviços públicos (art. 13, §4º, da Lei nº 11.107/2005).

Para Carvalho Filho (2009), pelas mesmas razões, persiste a obrigação da continuidade na prestação do serviço, ainda quando extinto o próprio contrato de programa por força do art. 13, §6º, da Lei nº 11.107/2005, quando a entidade contratada deixa de integrar a Administração indireta do ente da federação que autorizou a gestão associada de serviços públicos por meio de consórcio ou de convênio de cooperação, seja por sua extinção, seja por sua desestatização.

No que tange ao pessoal que integrará os quadros da pessoa jurídica criada a partir da formação do consórcio, a lei prevê diversas opções a serem previstas no estatuto (art. 8º, §2º, do Decreto nº 6.017/2007). Uma das opções é o recrutamento de pessoal pelo regime trabalhista (CLT). Esse regime poderá ser adotado tanto no caso em que o consórcio dê ensejo à criação de pessoa jurídica de direito privado, como de direito público, como sustentam Carvalho Filho (2009), Medauar e Oliveria (2006), Tourinho (2011), Filho (2008). Tal posicionamento tem suporte nas características próprias atribuídas à pessoa jurídica que será formada em decorrência do consórcio, tendo em vista o fato de que integrará a Administração indireta de todos os entes consorciados, o que inviabilizaria a adoção, no caso da pessoa de direito público, do regime estatutário, diante da sua "*natureza plúrima*" (CARVALHO FILHO, 2009, p. 76), de onde subentende-se a necessidade de lei específica de cada ente federativo para regular a relação funcional entre o consórcio e seus supostos servidores estatutários. Aliás, a expressão "regime jurídico único" utilizada pela Lei nº 11.107/2005, como esclarece Tourinho (2011, p. 226), teve o intuito de "afastar a possibilidade de convivência de regimes jurídicos diversos dentro de uma mesma pessoa jurídica", não impedindo a adoção do regime celetista, quando a personalidade jurídica adotada fosse de direito público, desde que o mesmo fosse estabelecido como único. Contudo, a autora (TOURINHO, 2011, p. 226) faz questão de ressaltar que "para instituir o regime celetista, a autarquia não pode estar voltada

ao exercício de função estatal típica, como aquelas que necessitam do exercício de poder de polícia ou atividade de regulação"⁷⁷.

A possibilidade de previsão de prazo de duração determinado ao consórcio, segundo Filho (2008) e Daniel (2010), seria também impeditiva da adoção do regime estatutário, já que não seria possível atribuir estabilidade a tais servidores, nem assegurar-lhes regime próprio de previdência, características decorrentes da utilização do regime estatutário. Outro argumento seria o de que a norma (art. 4º, inciso IX, da Lei nº 11.107/2005) teria se reportado propositalmente a "empregados públicos" para fins de apontar para tal conclusão (TOURINHO, 2011).

Embora discorde da utilização do regime estatutário para reger as relações funcionais dentro do consórcio público, Daniel (2010) também não admite a aplicação do regime de emprego público regido pela CLT em relação às pessoas jurídicas de direito público, tendo em vista que tais entidades possuem, nos termos da lei, natureza de autarquia, estando submetidas, por isso, ao regime jurídico único previsto no art. 39, da Constituição Federal. Interpreta, então, que o regime de pessoal a ser adotado pelos consórcios, neste caso, deve ser idêntico ao dos entes que o compõe, o que exigiria que todos gozassem do mesmo regime para que pudessem associar-se na forma da Lei 11.107/2005. Somente se admitiria o regime trabalhista se esse fosse o regime adotado por todos os entes consorciados. Diante da dificuldade apontada, o autor prefere defender a natureza privada dos consórcios públicos, entendendo ser inadequado o consórcio de direito público, pelos motivos expostos.

Harger (2007), por sua vez, acredita que em relação aos consórcios com personalidade de direito público o regime de pessoal a ser utilizado deverá ser o de direito público, já que pela sua natureza seria contraditório admitir-se que seus funcionários fossem regidos pelo direito privado.

Pela sua interpretação, o comando do art. 39 da Constituição Federal, que previa um regime jurídico único para a Administração direta, autárquica e fundacional de cada um dos entes federados, não teria incidência sobre os consórcios públicos, haja vista que a mesma "destina-se a regular as relações entre a Administração direta, autárquica e fundacional de um ente federado e os seus agentes" (HARGER, 2007, p. 112) e não a associação entre entes federados, a qual seria regida pelo art. 241, da Constituição de 1988. Por meio desse raciocínio, admite a possibilidade dos consórcios de direito público adotarem outro regime de direito público que não o regime jurídico único. Assim, a opção pelo regime celetista seria

⁷⁷ Tal informação se torna deveras relevante no momento de analisarmos o regime trabalhista dos consórcios públicos que se formarão para gestão associada da Administração Tributária que trataremos no capítulo seguinte.

viável, mas somente se submetido a regras de direito público:

A opção pelo regime celetista, no entanto, não significa que o empregado público possa ser demitido como os empregados celetistas que atuam nas empresas privadas. Faz-se essa afirmação porque qualquer vínculo travado com o Estado sofre a incidência de princípios e regras de Direito Público. Isso significa dizer que é vedada a dispensa sem justa causa de empregado público. Essa dispensa, por sua vez, deve submeter-se a um processo no qual seja dado amplo direito de defesa ao empregado. Somente após a conclusão do referido procedimento é que pode dar a dispensa do funcionário público. Assegura-se, assim, a principal garantia do servidor, que consiste na proteção contra a dispensa arbitrária (HARGER, 2007, p. 115-116).

Para os que vêem possível a submissão do pessoal do consórcio ao regime trabalhista, alerta Filho (2008) quanto à necessidade de que a contratação de empregados se dê por meio do regime híbrido. Isso porque, os consórcios públicos, tendo na sua constituição tão somente entes da federação, irão envolver, em regra, recursos públicos e estarão atrelados a finalidades públicas, o que faria atrair para aqueles certos princípios de direito público como a legalidade, a impessoabilidade e a publicidade. O primeiro deles exigiria a realização de concurso público, nos termos do art. 37, II, da Constituição de 1988. Outros se referem à fixação e alteração da remuneração dos empregados públicos, nos moldes do previsto para os servidores, bem como às regras que tratam de remoção, redistribuição, substituição e reintegração de servidor público.

Quanto às regras que estão genericamente dispostas na Constituição Federal, obviamente que a sua adoção, em virtude do múnus público que estará por trás das atividades desenvolvidas no seio do consórcio público, é plenamente justificável. O problema parece estar em defender a adoção de outros conteúdos e prerrogativas destinadas aos servidores estatutários que não estejam discriminados no texto constitucional, o que nos leva a questionar qual o fundamento legal a ser utilizado para tanto, isto é, de que regime jurídico estatutário serão extraídas tais regras, já que ao consórcio não é dada a competência para legislar a respeito.

Mais coerente entender-se que o regime de pessoal a ser adotado deve ser mesmo o celetista, porém, observando-se as exigências constitucionais contidas no art. 37, já que o consórcio integrará a Administração indireta de todos os entes consorciados. Assim, à semelhança do que ocorre no regime funcional das empresas públicas e sociedades de economia mista, que, em alguma medida, também são responsáveis pela prestação de serviços públicos, deve-se dar o ingresso dos funcionários nos quadros do consórcio (via concurso público), observando ainda a regra constitucional do teto remuneratório.

Além da possibilidade de constituir seu quadro próprio de funcionários, a Lei nº 11.107/2005 admite a cessão de servidores tanto pelos consortes como por outros entes federativos por meio de convênio, para atuarem junto ao consórcio público (art. 4º, §4º), nos termos e nas condições fixadas na legislação de cada um. Essa cessão, de acordo com o que estabelece o art. 23, §1º, do Decreto nº 6.017/2007, não desnatura a vinculação funcional do servidor com o ente cedente, permanecendo o servidor cedido no seu regime funcional originário e devendo, ademais, retornar ao final da cessão às suas funções no órgão ou pessoa de origem.

Quanto à forma de remuneração do servidor cedido, esta deverá ser prevista no contrato de consórcio (art. 13, §2º, inciso IV, da Lei nº 11.107/2005), podendo ser com ônus para este, no caso de a remuneração vir a ser paga pelo cessionário.

4 A ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA COMO ATIVIDADE ESSENCIAL DO ESTADO E A GESTÃO ASSOCIADA DE SUAS FUNÇÕES POR MEIO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS, QUESTÕES JURÍDICAS E PRÁTICAS

Examinados os consórcios públicos de uma maneira genérica no capítulo anterior, este capítulo, por sua vez, tem como objetivo discutir a respeito da viabilidade da formação de consórcios públicos para gestão associada de atividades de Administração Tributária e suas repercussões jurídicas e práticas.

O intento é sustentar a hipótese da sua viabilidade, tendo-se em conta a legislação brasileira, bem como apresentar as atribuições de Administração Tributária passíveis de gestão compartilhada, apontando para as discussões jurídicas a respeito.

Ao final do presente capítulo, será também apresentado um Estudo de Caso, contemplando o estudo da viabilidade da gestão tributária associada a partir da experiência prática do CODAP - Consórcio Público para o Desenvolvimento do Alto Paraopeba - Minas Gerais, modelo que contempla objetivos múltiplos, entre eles, uma experiência colaborativa na esfera tributária, a mais próxima, dentre as realidades associativas identificadas no país, da presente proposta de estudos.

4.1 Questões jurídicas e práticas relacionadas à gestão associada de atribuições de Administração Tributária pelos consórcios públicos

A Constituição Federal, em seu art. 3º, apresenta os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, atribuindo ao Estado Brasileiro diversas finalidades, dentre as quais a de prestar o bem comum. Para tanto, o Estado estrutura-se por meio de órgãos com competências próprias e agentes públicos com suas atribuições específicas, formando, assim, o arcabouço da Administração Pública, com atuação precípua da função administrativa, repartida entre os três níveis de poder da Federação: federal, estadual e municipal (OLIVEIRA, 2012).

Entretanto, o exercício da função administrativa pelo Estado e o cumprimento das competências constitucionalmente previstas, com vistas ao atendimento daqueles objetivos, pressupõe a necessidade de recursos para fazer face a tais atribuições. Parte desses recursos, por meio de designação constitucional, advém das receitas tributárias que competem a cada ente da Federação. Assim, a Administração Pública se desdobra na Administração Tributária, que corresponde à atividade estatal relacionada com o modo ou a forma como são obtidas as

receitas advindas da tributação (OLIVEIRA, 2012).

A importância dessas receitas nas finanças do Estado é tão relevante que a Constituição Federal de 1988 (art. 37, XXII), por meio de Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003, elevou a Administração Tributária à atividade essencial do Estado, introduzindo na área fiscal, um novo paradigma da Administração Pública Democrática, impondo às três esferas federativas uma gestão integrada e compartilhada da Administração Tributária.

Contudo, as receitas tributárias, como se verificou na primeira parte desse trabalho, não têm sido obtidas de forma eficiente, não permitindo muitas vezes que seus titulares possam explorar toda a sua capacidade arrecadatória e, ainda, não ter custos tão elevados para a geração desses recursos. Baseado nos dados levantados anteriormente, no Estado de Minas Gerais, alguns municípios, por exemplo, chegam a comprometer quase toda a sua receita tributária própria com os custos de administração de receitas, muito embora aquela receita não represente muito em relação às suas receitas correntes.

Diante disso, as Administrações Fazendárias do país têm buscado soluções para superar tais dificuldades, algumas delas por meio da cooperação interfederativa, segundo a mencionada regra constitucional da integração de informações (art. 37, XII), como também da gestão associada de procedimentos, estrutura e pessoal (art. 241).

Para que se possa cogitar de tais formas de atuação conjunta da Administração Tributária sob o fundamento, além de outras formas, do art. 241, é preciso que se faça uma análise prévia da sua viabilidade jurídica e prática, o que parte, de certa forma, da definição de Administração Tributária que se pretende adotar.

A definição precisa dessa atividade, como revela Oliveira (2012), não é tarefa fácil, sobretudo em função da escassa fonte de pesquisas ou estudos sobre esse objeto. Na tentativa de superar essa deficiência, Oliveira (2012) deu ensejo à publicação de uma obra precursora no país a respeito do tema da Administração Tributária. Ali, muito embora o conceito de Administração Tributária adotado não seja próprio, permite uma visão mais aberta das atividades exercidas por essa área da Administração Pública, sendo bastante útil para o presente objeto de pesquisa, como se verá adiante.

Desta forma, a definição de Administração Tributária que será tratada aqui é a mesma adotada por Oliveira (2012), que, por sua vez, empresta os ensinamentos de Emygdio F. da Rosa Jr.:

Entende-se por *administração tributária* a parte da administração pública referente à atividade financeira do Estado que trata da obtenção da receita tributária. Bernardo Ribeiro de Moraes assim esclarece a administração tributária:

“é a realização, pelos servidores públicos, na busca da aplicação da lei aos fatos nela previstos e no reconhecimento dos direitos emergentes, abrangendo, inclusive, tarefas diferentes da fiscalização tributária, da constituição do crédito tributário ou da arrecadação de tributos”.

Assim, estão abrangida no conceito de administração tributária as tarefas de orientação ao contribuinte e de treinamento próprio de pessoal administrativo porque a legislação tributária deve ser observada tanto pelo contribuinte quanto pelo Poder Público. (grifo do original) (OLIVEIRA, 2012, p. 104).

Do referido conceito, Oliveira (2012) extrai as atividades que correspondem à Administração Tributária: o procedimento de fiscalização dos contribuintes; o ato administrativo de constituir o crédito tributário por meio do lançamento; a cobrança e o controle da arrecadação dos diversos tributos e/ou contribuições; a orientação ao contribuinte e o treinamento do pessoal administrativo, além de outras atividades que estejam direta ou indiretamente relacionadas com a consecução da receita tributária, como, por exemplo, o julgamento do Processo Administrativo Fiscal, a consulta formal à legislação tributária e, ainda, a atuação dos agentes públicos na disseminação da educação tributária, visando a cidadania fiscal.

Nessa medida, cumpre observar que nem todas as atividades da Administração Tributária correspondem a funções de polícia como poderia levar a crer uma leitura apressada do Capítulo IV, do Título I, do Livro Segundo do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966).

Na verdade, Cursi (2011) argumenta que dentre as atividades de Administração Tributária estariam presente também serviços públicos na acepção de instrumentos de interferência positiva na realidade social. Assim, o autor classifica os serviços públicos de Administração Tributária em três tipos: primários, intermediários e finais.

São primários os serviços da administração tributária quando diretamente vinculados a realização monetária da receita, ou seja, aqueles necessários a cumprimento da obrigação principal; são intermediários os serviços da administração tributária quando são insumos fornecidos pela esfera pública ao particular para que ele possa cumprir uma prestação a própria esfera pública; por fim, são serviços finais em administração tributária aqueles que dizem respeito a interferência da esfera pública em atos negociais ou fatos privados cuja completude ou aperfeiçoamento depende desta manifestação estatal. (CURSI, 2011, p. 162-163)

Todos os três tipos de serviços públicos de Administração Tributária, segundo Cursi (2011) devem ser prestados no respectivo domicílio tributário, a fim de estimular o seu cumprimento voluntário, devendo ademais, ser assegurada a qualidade desses serviços, “o que

implica em uma gestão da qualidade da prestação; o que no mínimo abrange as dimensões: celeridade, tempestividade, atmosfera, arrasto, variabilidade, credibilidade, força de trabalho, fluxo, tecnologia, habilidades, mediação e custos”. (CURSI, 2011, p. 163).

De uma forma mais genérica, Bordin (2002) caracteriza duas situações que configuram Administração Tributária. Uma delas abrange as denominadas funções típicas de administração de tributos: tributação (envolvendo normatização e contencioso), fiscalização, arrecadação e sistema de informações econômico-fiscais; a outra agrega ainda uma quinta função de assessoramento econômico na formulação da política tributária.

Para o presente objeto de estudo, interessam todas as cinco funções apontadas, sendo de se atentar que a normatização por detrás da função de tributação não se refere à competência constitucional privativa para instituir tributos atribuída aos entes políticos, cuja delegação é inviável por meio da Lei nº 5.172/1966, mas apenas àquela decorrente do poder regulamentar atribuída à autoridade fiscal (competência regulamentar subsidiária), cabendo, contudo, apenas ao Chefe do Poder Executivo, ainda, a competência regulamentar genérica, nos termos do art. 84, IV, da Constituição Federal.

Todas, portanto, a princípio poderão ser objeto da gestão associada como se verá a seguir.

4.1.1 Gestão associada e conceito de serviços público

O uso originário da expressão “serviço público”, segundo Grotti (2003) é atribuído a Rousseau, em um texto da obra Contrato Social, abrangendo, ali, qualquer atividade estatal.

Na França desenvolveu-se de forma ampla a noção de serviço público, entre o final do século XIX e início do século XX, por meio da “*École du Service Public*”, encabeçada por Duguit e Jèze, influenciando consideravelmente o direito administrativo francês. Por intermédio das idéias propagadas pela Escola, a noção de serviço público e *publicatio* (passagem à titularidade do Estado), aparecem ligados, sendo este último, elemento dominante para a definição do instituto.

Naquela época, de crescente intervenção do Estado em setores antes reservados à atividade privada (Estado Social), Léon Duguit buscava um critério de justificação da atuação do Estado, que não fosse baseado na soberania (Estado como titular da autoridade - *puissance publique*). Assim, inspirado nas idéias de Émile Durkheim acerca de solidariedade social

norteando as atividades estatais⁷⁸, Duguit desenvolveu a sua concepção de Estado como prestador de serviços públicos:

O raciocínio de DUGUIT resultou na concepção de que o Estado é, de fato, titular de uma determinada parcela de poderes dentro de uma sociedade organizada, e deve ter maiores responsabilidades na realização da “solidariedade social”. Daí decorria a idéia de que o papel de prestador de serviço público deveria ser atribuída ao Estado, segundo a concepção de DUGUIT, por causa, exatamente, dessa concepção de “distribuição” de responsabilidades (obrigações)”. (JUSTEN, 2003, p. 32).

Além de Duguit, que defendia uma concepção material e objetiva dos serviços públicos, já que a atividade se caracteriza como serviço público em razão da sua natureza ou tarefa, Gaston Jèze, outro representante da “*École du Service Public*”, defende uma acepção formal da noção de serviço público “serviço público seria aquele prestado sob regime de direito público derogatório e exorbitante de direito comum”. (GROTTI, 2003, p. 460).

Adversário das teses da “*École du Service Public*”, o francês Maurice Hauriou prega também uma concepção ampla de serviço público, ainda que por fundamentos diversos aos de Duguit. Segundo a noção subjetiva de serviço público por ele defendida, este se caracteriza em atenção ao ente ou à pessoa que o realiza. Neste sentido, a noção de serviço público abrangeria toda e qualquer atividade desempenhada pelo Poder Público, inclusive aquelas prestadas pelo Legislativo e Judiciário. (GROTTI, 2003).

As noções acima defendidas, embora tenham sofrido severas críticas, levando inclusive a cogitar-se na crise do conceito de serviço público, foram, durante muito tempo, adotadas, em seus aspectos principais (material, formal e subjetivo), como critérios integrantes do conceito de serviço público⁷⁹.

Grotti (2003, p. 58) ressalta, todavia, que a tal crise sustentada representou, na verdade, uma evolução conceitual dos elementos da noção de serviço público “em razão da ‘diversificação e incremento das necessidades e exigências de interesse público’ (...)”, ocorridas no Estado pós-liberal, sem afetar a atividade de prestação de serviços públicos em si.

Na acepção da doutrina brasileira, percebe-se nitidamente a influência da teoria clássica do serviço público francesa e de seus aspectos, muito embora as definições da expressão serviço público variem desde o seu sentido mais amplo, até uma concepção mais

⁷⁸ O método defendido por Durkheim ficou conhecido como positivismo sociológico e, por meio dele, “o direito aplicável seria aquele socialmente aceito e integrado ao comportamento social. Essa racionalidade social (e histórica) seria, quando decifrada pela sociedade e em especial pelos juristas, a fonte de um direito objetivo capaz de orientar a atividade legislativa no sentido da realização da solidariedade social”. (Justen, 2003, p. 30)

⁷⁹ Grotti (2003), Harger (2007), Justen (2003), Medauar (2012).

restrita.

Um conceito mais amplo é defendido por administrativistas como Cretella Jr. (2000) e Araújo (2006):

Serviço público é toda atividade que o Estado exerce, direta ou indiretamente, para a satisfação do interesse público, mediante procedimento de direito público. (CRETELLA JR., 200, p. 409).

toda atividade exercida pelo Estado ou por quem lhe faça as vezes, para a realização direta ou indireta de suas finalidades e das necessidades e comodidades da coletividade, ou mesmo conveniências do Estado, tudo conforme definido pelo ordenamento jurídico, sob regime peculiar, total ou parcialmente público por ele imposto. (ARAÚJO, 2006, p. 106)

Numa concepção intermediária, Meirelles (2004, p. 634) afirma que “serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniência do Estado”. Também aqui se encaixa a definição de Di Pietro (2012, p. 106): “toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletiva, sob regime jurídico total ou parcialmente de direito público”, e de Carvalho Filho (2011, p. 297): “toda atividade prestada pelo Estado ou por seus delegados, basicamente sob regime de direito público, com vistas à satisfação de necessidades essenciais e secundárias da coletividade”.

Por sua vez, adotando um conceito extremamente restrito na doutrina brasileira, estão Mello (2011) e Gasparini (2012):

Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais –, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo (MELLO, 2011, p. 679).

conceituamos serviço público como sendo toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade fruível preponderantemente pelos administrados, prestada pela Administração Pública ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público, instituído em favor de interessados definidos como próprios pelo ordenamento jurídico. (GASPARINI, 2012, p. 350)

Diante das mais diversas definições aqui apresentadas, parece relevante a afirmação do prof. Edimur Ferreira de Faria (2011, p. 443): “serviço público é aquele que o Estado, por

meio de normas jurídicas próprias, diz ser”.

No mesmo sentido, conclui Di Pietro (2012, p. 105): “é o Estado, por meio da lei, que escolhe quais as atividades que, em determinado momento, são consideradas serviço público”.

Com efeito, esta constatação vai ao encontro do que defende Grotti (2003). Para a autora, a expressão serviço público não possui uma definição universal, estando essa definição relacionada a uma escolha política vinculada à concepção e ao papel que se atribui ao Estado em diferentes territórios. “Cada povo diz o que é serviço público em seu sistema jurídico. A qualificação de uma dada atividade como serviço público remete ao plano da concepção do Estado sobre seu papel” (GROTTI, 2003, p. 87). Este é o plano da escolha política, “que pode estar fixado na Constituição do país, na Lei, na jurisprudência e nos costumes vigentes em dado tempo histórico” (GROTTI, 2003, p. 87).

Diante dessa afirmação, de extrema relevância analisar o tratamento do serviço público na Constituição como categoria geral e abstrata.

Aragão (2007, p. 144) observa no ordenamento jurídico acepções bastante distintas de serviço público. A Constituição de 1988, segundo ele

não chega a ser precisa na utilização da nomenclatura, ora se referindo a serviços públicos em sentido apenas econômico, como atividades de titularidade do Estado que podem dar lucro (ex.: arts. 145, II e 175), ora como sinônimo de Administração Pública (ex.: art. 37), ora para tratar do serviço de saúde prestado pelo Estado (ex.: art. 198). Outras vezes se refere a apenas “serviços” (ex.: art. 21) e “serviços de relevância pública” (ex.: arts. 121 e 197).

Ali se pode verificar, segundo Aragão (2007), que a Constituição Federal abarca a variada gama de concepções doutrinárias a respeito dos serviços públicos, desde a mais ampla e que se identifica com a “*École du Service Public*” de Léon Duguit e onde estariam abrangidas inclusive atividades de polícia administrativa e de fomento, até concepções restritas ou restritíssimas de serviços públicos, que corresponderiam às atividades prestacionais do Estado em que haja satisfação individual e direta das necessidades do cidadão.⁸⁰

Verifica-se, portanto, que na Constituição Federal não está estabelecido com precisão o sentido da expressão serviço público, admitindo-se como possíveis todos os conceitos anteriormente colacionados.

⁸⁰ Di Pietro (2011), que adota uma definição mediana de serviços públicos, como visto, relacionados com as atividades prestacionais do Estado, faz a diferenciação entre serviços públicos *uti univesi* e *uti singuli*, para fins de aferir conceitos mais restritos ou menos restritos do instituto. Segundo ela, os primeiros são aqueles usufruídos apenas indiretamente pelo cidadão, enquanto os últimos são serviços onde há satisfação individual e direta das necessidades do cidadão.

Di Pietro (2012) argumenta que a análise da evolução do conceito de serviço público permite chegar à conclusão semelhante:

Não se pode dizer, dentre os conceitos mais amplos ou mais restritos, que um seja mais correto que o outro; pode-se graduar, de forma decrescente, os vários conceitos: os que incluem todas as atividades do Estado (legislação, jurisdição e execução); os que consideram as atividades administrativas, excluindo jurisdição e legislação, sem distinguir serviço público de poder de polícia, fomento e intervenção; os que preferem restringir mais para distinguir o serviço público das outras atividades da Administração Pública. (DI PIETRO, 2012, p. 106)

Além disso, como destaca Harger (2007, p. 44), a Constituição não estabelece “quais atividades poderão ser consideradas serviços públicos pelo legislador ordinário”.

No caso da gestão associada, prevista no art. 241, da Constituição Federal e regulada pela Lei nº 11.107/2005 e respectivo Decreto nº 6.016/2007, a questão toma contornos próprios.

Há aqueles que defendem que os consórcios públicos admitem a gestão associada de serviços públicos em sua concepção mais ampla ou mais restrita.

Medauar (2006), por exemplo, defende que somente as atividades prestacionais da Administração poderiam ser objeto de gestão associada, nos termos do art. 241, da Constituição Federal, uma vez que as atividades-meio, entre elas a arrecadação de tributos, não se incluiriam na acepção técnica de serviço público.

Harger (2007), da mesma forma, sustenta que o art. 241 admite apenas a gestão associada de serviços públicos, o que afastaria uma concepção ampla da expressão capaz de abranger os atos políticos ou atividades inerentes aos poderes Legislativos e Judiciários, assim como as atividades inseridas no rol da polícia administrativa.

Com a devida vênia, diverge-se deste entendimento, pelas razões trazidas adiante.

Primeiramente, valer-se-á do duto magistério de Di Pietro (2012), que admite a gestão dos serviços públicos por meio das entidades da Administração indireta a ser realizada das seguintes formas:

a) para o *serviço público de natureza comercial ou industrial*, que admita a cobrança de tarifa do usuário, o instituto adequado é a concessão ou permissão de serviço público, em sua forma tradicional, regida pela Lei no 8.987/95, ou a concessão patrocinada; também é admissível a franquia (hoje já prevista para as atividades do correio); trata-se de formas de gestão que não podem ser utilizadas para: (1) atividades exclusivas do Estado, porque são indelegáveis por sua própria natureza; (2) serviços sociais, porque estes são prestados gratuitamente e, portanto, incompatíveis com a concessão tradicional (a menos que possam ser mantidos exclusivamente com receitas alternativas) e com a concessão patrocinada, que se caracterizam pela cobrança de tarifa dos usuários; (3) os serviços *uti universi*, não usufruíveis diretamente pelos cidadãos, como a limpeza pública, por exemplo, cuja prestação incumbe ao poder público, com verbas provenientes dos impostos;

- b) para o *serviço público de natureza comercial ou industrial*, sem cobrança de tarifa do usuário, o instituto cabível é a concessão administrativa;
- c) para os serviços sociais, são possíveis os contratos de gestão com as organizações sociais e a concessão administrativa;
- d) **para qualquer tipo de serviço público é possível a gestão associada entre entes federativos, por meio de convênios de cooperação ou consórcios públicos, previstos no artigo 241 da Constituição e disciplinados pela Lei no 11.107, de 6-4-2005 (DI PIETRO, 2012, p. 118-119) (negritou-se).**

Por outro lado, cumpre argumentar que, não obstante a visão limitada de alguns autores acima a respeito do conceito de serviços públicos, parte da doutrina entende que a Lei de Consórcios Públicos teria permitido a associação para o exercício de outras atividades, como a gestão de bens, atividades de fomento e o próprio exercício do poder de polícia.

De fato, como observa Pereira (2008), a Lei nº 11.107/2005, ao dispor a respeito dos objetivos dos consórcios, estabelece que estes serão definidos pelos consortes, devendo ser respeitadas apenas as limitações constitucionais (âmbito de competência de cada ente consorciado), podendo ser abarcada, dentro destes limites, qualquer atividade que esteja no âmbito de atuação do ente político que pretende se consorciar. Além disso, “os objetivos dos consórcios públicos, segundo se depreende do art. 3º do Decreto nº 6.017/2007, revelam que não se adotou o conceito de serviços públicos em sentido estrito” (PEREIRA, 2008, p. 273).

Em relação ao poder de polícia administrativa, o saudoso Meirelles (2004, p. 128) o define como poder que “a Administração exerce sobre todas as atividades e bens que possam afetar a coletividade”.

O conceito legal de poder de polícia é apresentado no Código Tributário Nacional:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

O fato do art. 145, inciso I, da Constituição Federal admitir a cobrança de taxas em decorrência de serviços públicos e do exercício de poder de polícia leva alguns a acreditar que, por trás do uso de expressões diversas, o ordenamento jurídico estaria a indicar o sentido diverso das expressões: “poder de polícia” e “serviço público”.

Não acredita-se que essa conclusão decorra de interpretação em conjunto da Constituição de 1988, uma vez que, como já apontado, não há ali uma definição precisa da noção de serviço público que permita essa visão restrita. Na verdade, tomando-se as acepções constitucionais da expressão “serviço público” e tendo-se em conta o que estabelece o

mencionado art. 145, percebe-se que a referência à serviço público ali contida, apenas demonstra uma opção por adotar, na ocasião, o conceito mais limitado de serviço público, sem excluir a existência de outras figuras correspondentes a serviço público que não ali previstas. Então, não vale a alegação de que o referido artigo diferenciou serviço de poder de polícia para demonstrar que seriam coisas diversas.

De se ressaltar, ademais, que a pretendida separação teórica das expressões “serviço público” e “poder de polícia” não se faz possível de forma absoluta na prática, “especialmente porque as estruturas estatais organizadas para desempenho de atividades de polícia também compreendem, conjuntamente ‘atividades de serviço público em sentido material (...)’” (FILHO, 2011, p. 569). Em outras palavras: “há uma tendência a que toda atividade estatal apresente natureza complexa, de modo que não apenas haja a limitação à autonomia privada, mas, concomitantemente, verifique-se a satisfação de necessidades coletivas” (FILHO, 2011, p. 569). Por essa razão, foi mencionado anteriormente que as atividades de Administração Tributária não pertencem apenas ao rol de atividades de limitação à autonomia privada, mas estão ali também implícitos diversos serviços públicos em sentido estrito.

Filho (2005), em parecer elaborado para o Ministério das Cidades, versando sobre as questões jurídicas a respeito do Projeto de lei dos Consórcios Públicos, aliás, argumenta que a atribuição de personalidade jurídica de direito público e a integração da Administração indireta como espécie de autarquia pela pessoa formada para gerir os objetivos lançados ao consórcio leva a inferir a viabilidade de atribuição de competências e funções inerentes à qualidade estatal, entre as quais se encontra o próprio poder de utilização da força de coerção.

Carvalho Filho (2011) vai além, observando que não há vedação constitucional para que pessoas administrativas de direito privado possam exercer o poder de polícia na sua modalidade fiscalizatória⁸¹, enumerando as condições necessárias para que entidades administrativas exerçam o poder de polícia delegado: i) a pessoa jurídica integre a estrutura da Administração indireta; ii) a competência delegada tenha sido conferida por lei; iii) o poder de polícia se restrinja a prática de atos de natureza fiscalizatória, não lhe cabendo o poder de criação de normas restritivas de polícia.

Muito embora esteja de acordo com Carvalho Filho, Fortini (2007, p. 37) verifica que parte da doutrina resiste em admitir o exercício do poder de polícia por empregados públicos, em face da ausência de estabilidade: “instrumento necessário para que a atividade de

⁸¹ Dentre as atividades fiscalizatórias, Pereira (2008, p. 278-279) admite aos consórcios públicos “o monitoramento e o controle de atividades abarcadas nas finalidades dos consórcios”, além das “eventuais autuações em razão do descumprimento de normas e a respectiva condução dos processos administrativos com intuito de apurar ilícitos (...), respeitadas as disposições legais pertinentes”.

fiscalização e controle seja implementada de forma satisfatória, livre de pressões de qualquer natureza”, o que poderia afastar as atividades de polícia administrativa inclusive aos consórcios públicos, haja vista o entendimento majoritário de que o regime de pessoal por ele adotada deve ser necessariamente o de emprego público.

Para Carvalho Filho (2001), contudo, o regime trabalhista a que estão submetidos os empregados públicos não necessariamente comprometeria o exercício do poder de polícia por tais entidades e cita o caso da OAB, entidade incumbida da fiscalização do exercício da profissão de advogado, cujos servidores estão submetidos à legislação trabalhista, sem que isso cause embaraços à sua atuação nessa seara e ao respectivo controle que exercem.

Além da atividade de fiscalização já admitida por Carvalho Filho (2011), Pereira (2008) sustenta que os consórcios públicos podem ainda exercer atividade de regulação como modalidades de polícia administrativa. Isso significa que, mesmo os consórcios com natureza jurídica de direito privado, podem editar regulamentos como instrumento do poder de polícia para estabelecer “o *modus procedendi* da administração”, ou “para ‘caracterizar fatos, situações ou comportamentos enunciados na lei mediante conceitos vagos’”. (PEREIRA, 2008, p. 279)

Desta forma, somente o poder de polícia executivo, incluída aí a possibilidade de editar regulamentos em conformidade com a lei e a Constituição, é passível de ser exercício pelo consórcio público, cabendo aos entes políticos titulares da competência, o poder normativo relativo ao poder de polícia.

Além disso, de observar os limites constitucionais e legais, a delegação do poder de polícia, na forma fiscalizatória e regulamentar, deve ser feita pelo ente competente para o seu exercício, conforme exigência que se depreende do art. 78, parágrafo único, do CTN:

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder. (BRASIL, 1966)

Em síntese dos requisitos elencados, conclui-se ser passível a atribuição de atividades de polícia administrativa pelos consortes ao consórcio público, desde que observados os devidos limites:

Deverá existir lei dispendo sobre os aspectos essenciais das limitações administrativas, cuja edição caberá a cada ente consorciado, considerando a competência constitucional para tanto. A partir daí, o consórcio poderá, desde que

autorizado no protocolo de intenções, manejar o respectivo poder de polícia. (PEREIRA, 2008, p. 279)

Por outro lado, interessante também a visão de Pedreira (2006) do art. 241, da Constituição Federal. Sem se ater ao tema da gestão associada de serviços públicos ali tratada, a autora verifica, com o que se concorda, que uma interpretação literal já permitiria inferir que tantos os consórcios públicos, como os convênios de cooperação não restringem sua atuação apenas aos serviços públicos, mas seria apenas uma de suas possibilidades.

Com efeito, o referido artigo está disposto da seguinte forma:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (BRASIL, 1988)

Sua redação admite que lei dos entes federados disciplinará tais institutos, cabendo-lhe ainda autorizar a gestão associada de serviços públicos. De uma parte, portanto, a lei tratará sobre os consórcios e convênios e, de outra, autorizará a gestão associada de serviços públicos.

Além da redação do art. 241 acima, essa conclusão pode ser extraída ademais da redação da Lei nº 11.107/2005 e do Decreto nº 6.017/2007.

A Lei dos Consórcios Públicos estabelece em seu art. 1º que os consórcios se prestam para a realização de objetivos de interesse comum, sem qualquer menção à sua restrição à prestação de serviços públicos, devendo os seus objetivos serem definidos pelos próprios entes da Federação que se consorciarem (art. 2º). Da mesma forma, o Decreto que a regulamentou, ao conceituar os consórcios, previu expressamente sua utilização “para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum” (art. 2º, I, BRASIL, 2007). Além disso, ao enumerar alguns dos objetos dos consórcios que podem ser adotados pelos entes que se consorciarem, não os limitou à gestão associada de serviços públicos (art. 3º, I), mas previu diversas outras atividades, inclusive algumas relacionadas com o poder de polícia administrativo, como as listadas nos incisos VI e IX, do art. 3º⁸².

⁸² Art. 3º Observados os limites constitucionais e legais, os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes que se consorciarem, admitindo-se, entre outros, os seguintes:

I - a gestão associada de serviços públicos;

II - a prestação de serviços, inclusive de assistência técnica, a execução de obras e o fornecimento de bens à Administração direta ou indireta dos entes consorciados;

Outro argumento, levantado por Gomes (2006), é o de que sendo os consórcios públicos e os convênios de cooperação, reflexos do federalismo de cooperação adotado pela Constituição de 1988, seria um despropósito adotar-se uma interpretação de que tais institutos estariam limitados à gestão associada de serviços públicos no sentido mais estrito da expressão.

Com efeito, não faz sentido algum imaginar que os consórcios públicos e também os convênios de cooperação, os instrumentos por excelência para celebrar a associação de interesse comum, estejam limitados tão-somente aos serviços públicos, em sentido estrito. Diante do federalismo solidário ou mesmo do federalismo de integração, em curso na Federação brasileira, traduzido, entre outras passagens constitucionais, na competência administrativa comum do art. 23 da Lei Maior, seria um contra-senso permitir a utilização desses acordos apenas para a gestão de serviços públicos, contrariando longa prática federativa. Note-se que ao longo do *caput* do art. 23 são listadas atribuições compartilhadas dos nossos entes federativos e muitas não ensejam, no rigor técnico, atividades enquadráveis no conceito de Bandeira de Mello, como, por exemplo, proteger o meio ambiente e os bens de valor histórico, artístico e cultural, fomentar a produção agropecuária ou estabelecer e implantar a política de educação do trânsito. (GOMES, 2006, p. 10)

E nem seria coerente admitir ser esse o intento do legislador constitucional e infraconstitucional, diante da referência expressa na legislação dos consórcios a objetivos que fugiriam à acepção restrita das atividades passíveis de serem exercidas pelos consórcios públicos.

Portanto, percebe-se que a definição do que seja serviço público, bem como das atividades passíveis de atribuição aos consórcios públicos, é um daqueles pontos da doutrina em que os juristas, de uma maneira geral, divergem mais ou menos entre si, apresentando cada qual, um conceito próprio, mais amplo ou mais restrito, conforme o caso. Tal

III - o compartilhamento ou o uso em comum de instrumentos e equipamentos, inclusive de gestão, de manutenção, de informática, de pessoal técnico e de procedimentos de licitação e de admissão de pessoal;

IV - a produção de informações ou de estudos técnicos;

V - a instituição e o funcionamento de escolas de governo ou de estabelecimentos congêneres;

VI - a promoção do uso racional dos recursos naturais e a proteção do meio-ambiente;

VII - o exercício de funções no sistema de gerenciamento de recursos hídricos que lhe tenham sido delegadas ou autorizadas;

VIII - o apoio e o fomento do intercâmbio de experiências e de informações entre os entes consorciados;

IX - a gestão e a proteção de patrimônio urbanístico, paisagístico ou turístico comum;

X - o planejamento, a gestão e a administração dos serviços e recursos da previdência social dos servidores de qualquer dos entes da Federação que integram o consórcio, vedado que os recursos arrecadados em um ente federativo sejam utilizados no pagamento de benefícios de segurados de outro ente, de forma a atender o disposto no art. 1º, inciso V, da Lei nº 9.717, de 1998;

XI - o fornecimento de assistência técnica, extensão, treinamento, pesquisa e desenvolvimento urbano, rural e agrário;

XII - as ações e políticas de desenvolvimento urbano, sócio-econômico local e regional; e

XIII - o exercício de competências pertencentes aos entes da Federação nos termos de autorização ou delegação. (BRASIL, 2007)

constatação reforça o entendimento de que o assunto ainda não é pacífico entre nós e nem mesmo no âmbito da Constituição.

O que leva a crer que a concepção de serviço público e, ademais, das atividades que podem ser objeto de gestão associada por meio de consórcios públicos e convênios de cooperação deva ocorrer conforme a sua utilidade, inexistindo, ademais, qualquer impeditivo na Constituição e na legislação infraconstitucional, à interpretação que aqui se pretende adotar.

Com efeito, a interpretação que se faz da Constituição, em relação às normas que regem os consórcios públicos, é que as mesmas permitiriam, pelas razões já elencadas, a adoção de consórcios públicos para uma gama de atividades estatais de forma compartilhada, inclusive atividades de Administração Tributária que incluam atuação com polícia administrativa, como alternativa às dificuldades enfrentadas pelos governos locais para o exercício e a atuação eficiente de suas fazendas públicas.

O tema da interpretação Constitucional demanda, como cediço, uma imersão no assunto que não é possível de se fazer na ocasião, devido ao tempo de pesquisa disponível, nem é objeto principal deste trabalho.

De qualquer forma, serão considerados alguns conceitos importantes para a compreensão do ponto de vista da pesquisadora, de maneira que se passará brevemente pelos mesmos.

Na esfera da interpretação constitucional, Bastos e Meyer-Pflug (2005, p. 157) ensinam que interpretar, além de esclarecer o sentido e alcance da norma, atua como instrumento para sua atualização, adaptando as normas jurídicas “às mudanças ocorridas no seio da sociedade, à sua natural evolução, ou até mesmo o surgimento de novos valores e ideologias”.

Assim, por intermédio da interpretação, permite-se que as normas constitucionais possam ter seu conteúdo alargado, em virtude de transformações ocorridas na sociedade, limitada, contudo, à própria expressão literal da lei e à vontade da lei, não podendo, com isso, violar conteúdo essencial da constituição.

Diante disso, diversas formas de interpretação constitucional são admitidas, desde os métodos clássicos de interpretação, como o gramatical e o histórico, até novos métodos de hermenêutica constitucional, admitindo-se, inclusive, uma forma de enxergar a Constituição como um conjunto de normas atreladas aos fatos e valores sociais: Neoconstitucionalismo.

Independentemente do método de interpretação utilizado, diversos princípios (instrumentais⁸³) são adotados pelos juristas como de observância obrigatória na atividade de interpretação constitucional. Destaca-se, entre eles, o princípio da unidade da Constituição e da máxima efetividade ou da força normativa da Constituição.

O primeiro é conceituado da seguinte forma por Canotilho (1993, p. 226): “O princípio da unidade da Constituição obriga o intérprete a considerar a Constituição na sua globalidade e procura harmonizar os espaços de tensão existentes entre as normas constitucionais a concretizar”.

Já o princípio da máxima efetividade envolve, na interpretação das normas constitucionais, a atribuição a estas do sentido que lhes empreste maior eficácia.

Nessa visão, a Constituição deve ser interpretada e compreendida como unidade, otimizando o texto constitucional, por meio de uma interpretação que privilegie uma eficácia ótima da lei fundamental.

Para isso, Barroso (2010) explica que os princípios presentes na Constituição Federal (materiais) são extremamente relevantes na hora de se por em prática a interpretação jurídica. Os valores presentes em determinadas normas constitucionais devem ser levados em conta pelo intérprete, não sendo a mera subsunção de regras suficiente para lidar com as inúmeras situações existentes na realidade social.

Trazendo os conceitos e as idéias a respeito da interpretação constitucional aqui mencionadas para o contexto do presente tema de estudo, observa-se que também na definição das atividades passíveis de serem exercidas por meio da gestão associada proposta pelos consórcios públicos e convênios de cooperação, não podem ser afastados da interpretação da norma constitucional, valores que estejam ali presentes e se materializam na forma dos princípios constitucionais materiais. Em específico, esta-se aqui falando de valores como eficiência administrativa e federalismo de cooperação como alicerces da própria norma regulatória dos consórcios públicos e convênios de cooperação. De fato, além da própria expressão literal do art. 241, da Constituição de 1988, é óbvio que a vontade do legislador reformador, quando da alteração da Constituição de 1988, foi de permitir que os entes federativos, por meio do federalismo cooperativo, pudessem imprimir maior eficiência na sua atuação, o que não significa uma limitação à prestação de serviços públicos, visto que o federalismo de cooperação está presente nas mais diversas formas de atuação dos entes

⁸³ Os princípios instrumentais de interpretação, conforme Barroso (2010, p. 371) “constituem premissas conceituais, metodológicas ou finalísticas que devem anteceder, no processo intelectual do intérprete, a solução concreta da questão posta”.

federados para o desempenho das suas competências previstas na Constituição, inclusive no que se refere à competência tributária.

Por outro lado, uma interpretação constitucional que garanta princípios instrumentais como a unidade da Constituição e sua força normativa, está intimamente ligada à coerência hermenêutica. Assim, estando presentes os valores acima destacados e tendo-se conhecimento de que, mesmo em relação à aceção da expressão serviços públicos, não existe uma definição unívoca na Constituição de 1988, além de não existirem impeditivos, no sentido de violação ao conteúdo essencial da Constituição, a uma interpretação ampla do seu art. 241, de forma a alargar seu conteúdo (como admitido ademais por Bastos e Meyer-Plufg (2005) como forma de aumentar a eficácia da norma constitucional), de se concluir que para a eficácia ótima da norma constitucional referida, quanto mais ampla for a sua interpretação, sem destoar da expressão literal do artigo e da vontade legal, maior sua abrangência.

Por fim, a eficácia interpretativa das normas infralegais a respeito dos consórcios públicos exige necessariamente sua interpretação conforme a hermenêutica adotada no texto constitucional. Assim, admitindo-se que a Constituição como um todo não impede uma interpretação ampla do seu art. 241 e, ainda, que valores presentes no texto constitucional apontam para tal interpretação como passível de atribuir maior eficácia à referida norma, também assim, a interpretação da Lei n 1º 11.107/2005 e do Decreto nº 6.017/2007 devem-se dar no sentido de admitir um vasto campo de atuação para os consórcios públicos, permitindo sobretudo sua instituição para o exercício de atividades de Administração Tributária que envolvam a prática de poder de polícia administrativo.

Um outro argumento relevante está relacionado com a Teoria dos Poderes Implícitos, construída no direito americano – *inherent powers* – a partir dos célebres julgamentos dos casos *MacCulloch vs. Maryland* (1819) e *Myers v. Estados Unidos* US-272-52,118, realizados pela Suprema Corte norte-americana, tendo sido incorporada no ordenamento jurídico pátrio, segundo Moraes (2009, p. 610), no campo do Direito Constitucional, como postulado de hermenêutica:

Incorporou-se em nosso ordenamento jurídico, portanto, a pacífica doutrina constitucional norte-americana sobre a teoria dos poderes implícitos – *inherent powers* –, pela qual no exercício de sua missão constitucional enumerada, o órgão executivo deveria dispor de todas as funções necessárias, ainda que implícitas, desde que não expressamente imitadas (*Myers v. Estados Unidos* US -272-52, 118), consagrando-se, dessa forma, e entre nós aplicável ao Ministério Público, o reconhecimento de competências genéricas implícitas que possibilitem o exercício de sua missão constitucional, apenas sujeitas às proibições e limites estruturais da Constituição Federal.

Também o Supremo Tribunal Federal concluiu a respeito da doutrina dos poderes implícitos, admitindo ser “princípio basilar da hermenêutica constitucional o dos ‘poderes implícitos’, segundo o qual, quando a Constituição Federal concede os fins, dá os meios”.⁸⁴

Muito embora, utilizada pelo Supremo Tribunal Federal, na citação acima, para admitir ao Ministério Público também a função investigatória, como, por exemplo, a colheita de depoimentos de vítimas, tal teoria também foi fundamento para outras decisões do Supremo, como permitir ao TCU a expedição de medida cautelar para prevenir lesão futura ao erário:

É por isso que entendo revestir-se de integral legitimidade constitucional a atribuição de índole cautelar, que, reconhecida com apoio na teoria dos poderes implícitos, permite, ao TCU, adotar as medidas necessárias ao fiel cumprimento de suas funções institucionais e ao pleno exercício das competências que lhe foram outorgadas, diretamente, pela própria CR.⁸⁵

Em síntese a teoria supracitada aduz que a Constituição, ao conceder uma função a determinado órgão ou instituição, também lhe confere, implicitamente, os meios necessários para a consecução desta atividade, ficando apenas sujeitas às proibições e limites estruturais da Constituição Federal.

Em relação ao objeto em estudo, com base na teoria citada, pode-se sustentar que também aos entes federativos, para o cumprimento das suas atribuições constitucionais, o que inclui das atividades de Administração Tributária, como arrecadação e fiscalização, é reconhecido, ainda que por implicitude, a titularidade de meios/instrumentos destinados a viabilizar o exercício de tais funções, como a formação de consórcios públicos inclusive para o exercício de atribuições de Administração Fazendária, a fim de conferir-lhes real efetividade.

Observado que inexistem condicionantes constitucionais expressas de forma a restringir a atuação dos entes federativos por meio dos consórcios públicos, a não ser a ressalva da competência constitucional, permite-se interpretar o texto do art. 241, da CF/88, também por meio da Teoria dos Poderes Implícitos para fins de possibilitar a constituição de consórcios públicos de tal natureza.

⁸⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Segunda turma. **HC 91.661-PE**. Rel. Min. Ellen Gracie. j. 10.03.2009, DJ 03.04.2009

⁸⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **MS 24.510-7/DF**, Rel. Min. Ellen Gracie, voto do Min. Celso de Mello, j. 19.11.2003, DJ 19.3.2004

4.1.2 Competências e atribuições tributárias passíveis de delegação pelo ente político

Enfrentada a primeira questão que diz respeito à possibilidade de instituição de consórcios públicos com objetivo de gestão associada de atividades de Administração Tributária, ainda se faz necessário abordar um segundo aspecto a respeito da viabilidade jurídica de tais consórcios: é possível a delegação de atividades de Administração Tributária como arrecadação, fiscalização e cobrança judicial?

A Constituição da República estabelece os tributos de cada ente federado, determinando sua competência legislativa, silenciando, contudo, a respeito da competência arrecadatória.

O art. 7º do Código Tributário Nacional, por sua vez, estabelece que a competência legislativa é indelegável, cabendo exclusivamente ao Poder Legislativo de cada ente federativo.

Quanto à competência administrativa tributária ou sujeição ativa, conforme disciplina o art. 21 também do Código Tributário Nacional, esta é atribuída por lei à pessoa competente ou terceiro, não se confundindo com a competência tributária, expressão originária de poder extraída do texto constitucional, conforme inclusive já reconheceu o Supremo Tribunal Federal.⁸⁶

A competência administrativa tributária, também chamada de capacidade ativa tributária, envolve atividades como fiscalizar e arrecadar tributos e pode ser delegada, nos termos do já citado art. 7º, não mais vigorando o antigo impeditivo contido no §3º, do art. 18 da Constituição de 1946 à delegação de competência entre União e Estados.

Essa delegação se refere às funções tipicamente administrativas, como arrecadação, fiscalização, ou execução de leis, atos ou decisões administrativas em matéria tributária, que por lei são inicialmente atribuídas àqueles que dispõe também da competência para instituição do tributo.

Contudo, em nenhum caso de delegação das atribuições executivas, há repercussão sobre a competência legislativa, de forma que, ainda que a capacidade tributária ativa tenha sido delegada, permanece o detentor da competência tributária como o único capaz de alterar alíquotas, base de cálculo, criar novas hipóteses de incidência, isenções, enfim, inovar no ordenamento jurídico relativo ao tributo em questão.

⁸⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Segunda Turma. **AgRg no Ai 133.645-5**. Rel. Ministro Carlos Velloso, J. 13/11/1990. DJU 14/12/1990. P. 15112.

As funções administrativas de que trata o art. 7º envolvem tão-somente atos de aplicação da norma tributária na formalização do crédito de tributos (lançamento) ou de sanções tributárias (auto de infração), além de procedimentos de fiscalização, cobrança e garantias de execução. Nos termos do Código Tributário Nacional e da Constituição de 1988, estão incluídas entre as atividades da Administração Tributária, a realização de cadastro (art. 145, §1º, CF), inclusive sua positivação e certidões, arrecadação, fiscalização (arts. 194 e 198, CTN), controle, inscrição e cobrança da dívida ativa (art. 131, §3º, CF c/c art. 201, CTN).

A delegação dessas funções, segundo Machado (2003, p. 156), pode ser plena, envolvendo inclusive a competência para aplicar penalidades e decidir impugnações dos contribuintes.

Nesse sentido também já se pronunciou a 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região:

TRIBUTARIO. IMPOSTO UNICO SOBRE MINERAIS (IUM). CF/69. AUTO DE INFRAÇÃO LAVRADO POR FISCAIS ESTADUAIS. ALEGAÇÃO DE NULIDADE. DELEGAÇÃO PREVISTA NO ART. 7 DO CTN. PROCESSO ADMINISTRATIVO. PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO NÃO ADMITIDO. INSCRIÇÃO DA DÍVIDA. EXCESSO DE EXECUÇÃO.
1- TEM A PESSOA JURÍDICA DELEGADA PARA EXECUTAR AS NORMAS LEGAIS, POR FORÇA DO DISPOSTO NO ART. 7 DO CTN, COMPETÊNCIA PARA APLICAR MULTAS, POR INTERMÉDIO DOS SEUS FISCAIS, DESDE QUE ESTA MULTA, RESULTANTE DA FALTA DE LANÇAMENTO, JÁ ESTEJA DETERMINADA LEGALMENTE. NÃO SE TRATA, NO CASO, DE INSTITUIR PENA.
2- INDELEGÁVEL É A COMPETÊNCIA PARA DECRETO TRIBUTO, DESIGNAR OS SUJEITOS PASSIVOS, FIXAR ALÍQUOTA, INSTITUIR PENAS, ESTABELECEER BASE DE CÁLCULO. (...) ⁸⁷

Legítima também a delegação de competência para apreciar os recursos fiscais. Tais recursos se inserem na delegação da competência fiscalizatória.

Ainda de se cogitar da delegação da competência regulamentar. A competência legislativa pura é indelegável. A fiscalização e a cobrança, de outro giro, é delegável. Em consonância com o art. 84, inciso IV, da Constituição de 1988, a competência regulamentar também será indelegável.

Não quer dizer, porém, que o consórcio será desprovido de poder regulamentar. Da mesma forma como afirmado em relação ao exercício regulamentar no poder de polícia, também aqui é possível o exercício pela pessoa jurídica delegada, do exercício do poder regulamentar subsidiário ao do Chefe do Executivo do ente delegante.

⁸⁷ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª. Região. Terceira Turma. AC 90.01.17166-4 / MT. Rel. Juiz Tourinho Neto. J. 26/11/1990. DJ 17/12/1990, p. 30797.

Além disso, nos termos do art. 7º, §1º, do Código Tributário Nacional, havendo delegação da capacidade tributária ativa, ocorre também a transferência das garantias e dos privilégios processuais da pessoa jurídica detentora da competência tributária.

O exemplo mais ilustrativo era a cobrança das contribuições previdenciárias pelo INSS. O detentor da competência, nesse caso, é a União, pessoa jurídica de direito público interno. O INSS, Autarquia federal e, portanto, pessoa jurídica de direito público distinta da União, até bem pouco tempo atrás era responsável pelas funções de cobrança, arrecadação e fiscalização das contribuições previdenciárias. Hoje, com a entrada em vigor da Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007, conhecida com lei da “Super-Receita”, a Secretaria da Receita Federal do Brasil, órgão da Administração direta, integrante da estrutura do Ministério da Fazenda, passou a ser responsável pelo exercício de tais funções.

Um exemplo mais atual é o do inciso III, §4º, do art. 153 da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 2003. Trata-se da possibilidade do ITR, imposto de competência da União, ser fiscalizado e cobrado pelos municípios que assim optarem.

A delegação do exercício de todas essas funções deve ser feita por meio de lei do ente político titular da competência tributária para instituir o tributo. No caso dos consórcios públicos, admite-se que as leis de ratificação do protocolo de intenções, editadas pelos entes consorciados, sejam suficientes para tanto, desde que o documento traga informações claras e precisas a respeito das atividades que serão atribuídas aos consórcios públicos.

A atuação do consórcio, por sua vez, deve limitar-se ao que estabelece a lei delegante.

Demais disso, a constituição do crédito tributário, na forma do art. 142, do Código Tributário Nacional é atividade plenamente vinculada, representando, desta forma, um dever-poder a cobrança do tributo, não podendo o sujeito ativo da capacidade tributária se esquivar de exercê-la, sob pena de incorrer em responsabilidade fiscal (art. 11, da Lei Complementar nº 101/2000). Assim também, a pessoa jurídica delegada, no caso, o consórcio público, não pode renunciar a tal obrigação, quando a lei assim o determinar.

A delegação da capacidade tributária ativa pode ainda ser revogada a qualquer tempo, pela pessoa jurídica que a tenha conferido, por ato unilateral da pessoa jurídica de direito público que a tenha conferido (art. 7º, §2, CTN). Em se tratando de delegação da capacidade tributária ativa a consórcio público, verifica-se que a sua revogação coincidirá com a retirada do ente consorciado do consórcio público, conforme previsto no art. 11, da Lei nº 11.107/2005:

Art. 11. A retirada do ente da Federação do consórcio público dependerá de ato formal de seu representante na assembléia geral, na forma previamente disciplinada por lei. (BRASIL, 2005)

Além disso, exige-se que o ato de comunicação do desligamento do ente consorciado, que coincide com a revogação do ato de delegação, observe forma previamente disciplinada por lei originada do Poder Legislativo do ente que se retira, que pode ser tanto a de ratificação do protocolo de intenções, como a lei específica de participação no consórcio, editada previamente à subscrição do protocolo de intenções, como prevista no art. 5º, §4º, da Lei nº 11.107/2005, desde que se trate da lei que tenha autorizado atribuição da capacidade tributária pelo consorte ao consórcio público.

Sendo os delegantes da capacidade ativa tributária os entes políticos titulares da competência tributária constitucional, de se indagar quem poderia receber tal delegação.

Analisando o art. 7º em consonância com o art. 119⁸⁸, ambos do Código Tributário Nacional verifica-se que o mesmo determina que a atribuição das funções fiscalizatória e arrecadatória dos tributos somente pode ser conferida à pessoa jurídica de direito público, cabendo à pessoa jurídica de direito privado o simples encargo ou função de arrecadar, ou melhor receber os tributos, como fazem os bancos (art. 7º, §3º, CTN⁸⁹).

Neste sentido milita Machado (2003), para quem as funções de Administração Tributária não podem ser delegadas a uma pessoa jurídica de direito privado ou às pessoas naturais, haja vista que o art. 119, do CTN atribui a qualidade de sujeito ativo da obrigação àqueles com competência para exigir o crédito tributário, isto é, com atribuição para constituí-lo, inscrevê-lo em Dívida Ativa e exigir judicialmente seu pagamento, por meio da execução fiscal competente. Por tal razão, caberia-lhes, na forma do art. 7º, §3º, CTN apenas a função de receber, simples função de tesouraria, não envolvendo qualquer poder decisório sobre o que está sendo pago.

Não obstante, há aqueles que admitem a possibilidade dessa delegação ocorrer de forma mais ampla do que aquela então prevista, sobretudo em se considerando que tal

⁸⁸ Art. 119 Sujeito ativo da obrigação é a pessoa jurídica de direito público titular da competência para exigir o seu cumprimento.

⁸⁹ Art. 7º A competência tributária é indelegável, salvo atribuição das funções de arrecadar ou fiscalizar tributos, ou de executar leis, serviços, atos ou decisões administrativas em matéria tributária, conferida por uma pessoa jurídica de direito público a outra, nos termos do § 3º do artigo 18 da Constituição.

§ 1º A atribuição compreende as garantias e os privilégios processuais que competem à pessoa jurídica de direito público que a conferir.

§ 2º A atribuição pode ser revogada, a qualquer tempo, por ato unilateral da pessoa jurídica de direito público que a tenha conferido.

§ 3º Não constitui delegação de competência o cometimento, a pessoas de direito privado, do encargo ou da função de arrecadar tributos. (BRASIL, 1966)

limitação relaciona-se com previsão da Constituição de 1946, que não se encontra mais em vigor, admitindo-se a delegação a pessoas jurídicas de direito privado (quando estas forem perseguidoras de finalidades públicas) e até mesmo a pessoas físicas (tabeliães cartorários).

Carvalho (2010) é um dos que defende tal possibilidade, apontando equívoco na redação do art. 119 citado, que conflitaria com o sistema constitucional que atribui, no campo da parafiscalidade, a entidades não públicas credenciadas a titularidade ativa de relações jurídico-tributárias. Amaro (2012) também comunga de opinião parecida, admitindo que tal artigo teria ficado perdido no tema. Para os dois, portanto, tal referência legal não seria obstáculo para a admissão de sujeição ativa tributária também a pessoas jurídicas de direito privado ou pessoas físicas⁹⁰:

O sujeito ativo, que dissemos ser titular do direito subjetivo de exigir a prestação pecuniária, no direito tributário brasileiro pode ser uma pessoa jurídica pública ou privada, mas não vislumbramos óbices que impeçam venham a ser pessoa física.
(...)

Entre as pessoas de direito privado, sobressaem as entidades paraestatais que, guardando personalidade jurídico-privada, exercitam funções de grande interesse para o desenvolvimento das finalidades públicas. Por derradeiro, e como já adiantamos, há possibilidade jurídica de um pessoa física vir a ser sujeito ativo de obrigação tributária. A hipótese traz como pressuposto que tal pessoa desempenhe, em determinado momento, atividade exclusiva e de real interesse público (CARVALHO, 2010, p. 364).

Esse dispositivo (diga-se, a bem da verdade) está em sintonia com o art. 5º do Código Tributário Nacional, que pretendeu trancar o sistema tributário na trilogia imposto-taxa-contribuição de melhoria, cujos sujeitos ativos soem ser pessoas de direito público. Na medida, porém, em que se incluam no sistema tributário outras exações que não correspondam a essas figuras (ou - na visão de certos doutrinários - na medida em que essas espécies compreendam os tributos parafiscais), a noção de sujeito ativo (como credor da obrigação tributária) há de ser compreensiva também das entidades de *direito privado* que tenham capacidade tributária ativa (AMARO, 2012, p. 320).

Tratando-se de delegação da capacidade ativa tributária aos consórcios públicos, seria a mesma possível, conforme o entendimento doutrinário acima, tanto em relação a consórcios constituídos na forma de pessoa jurídica de direito público, como na forma de pessoa jurídica de direito privado.

Algumas questões ainda precisam ser analisadas, considerando a situação peculiar dos consórcios. Como visto em capítulo anterior, a constituição do consórcio público dá origem à instituição de pessoa jurídica formada por diversos entes políticos e que integrará a Administração indireta de cada um destes.

⁹⁰ No mesmo sentido, Coelho (2003).

Diante disso, certos impedimentos ao exercício da capacidade ativa tributária pelo consórcio público poderiam ser levantados. Um deles diz respeito à delimitação espacial da atividade tributária, de acordo com a vigência da lei do ente competente e demarcação espacial da incidência tributária, segundo critérios oriundos do texto constitucional e do próprio CTN, a fim de afastar possíveis conflitos de competência. Em relação ao limite espacial, Torres (2011) sustenta que este pode ser afastado mediante permissão autorizada por convênio ou normas gerais, nos termos do art. 102, do CTN, afastando assim a ocorrência de prováveis conflitos de competência. Em se tratando de consórcio público, para cumprir o requisito apontado no referido dispositivo legal, acredita-se que a extraterritorialidade pode vir sim prevista no protocolo de intenções, desde que venha a ser ratificado por lei de cada um dos entes consorciados.

Tal raciocínio vale inclusive para a delegação de atribuições de fiscalização, onde a lei permitirá a ampliação da jurisdição da atividade a todo o território de atuação do consórcio.

Da mesma forma, no que tange às atividades de inscrição em dívida ativa e execução forçada do crédito, é possível a ampliação da esfera de atuação jurisdicional do consórcio, que deve possuir, no entanto, servidor competente para o exercício dessas funções. Ainda é possível que o consórcio, por meio de contrato de programa, venha a contratar um ente específico para o exercício de tais funções, por meio de Procuradoria Jurídica já existente. Isso é possível, ao falar de consórcio instituído por entes municipais, por exemplo. No âmbito da União, estas tarefas são privativas da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

4.1.3 Exercício das atribuições de Administração Tributária pelos consórcios públicos: aspectos relevantes

Conforme a legislação dos consórcios públicos analisada no capítulo anterior, a formação dos consórcios públicos, qualquer que seja seu objeto, exige a observância de todo um procedimento formal. Isso não será diferente na constituição de consórcios públicos que vise a gestão associada das atividades de Administração Tributária.

Sendo assim, faz-se necessário que o protocolo de intenções disponha a respeito das atribuições objeto de delegação pelos entes consorciados ao consórcio, bem como todas as demais questões relacionadas à forma de atuação do consórcio, desde a sua natureza jurídica, até a forma de revogação dos atos delegados, com a retirada do ente federativo ou a extinção do consórcio.

Além disso, as cláusulas relativas às atribuições delegadas, devem, necessariamente,

ser ratificadas por meio de lei de todos os integrantes do consórcio, cabendo, ademais, o próprio contrato de consórcio público tratar a respeito das questões práticas relacionadas a tais atribuições.

Assim, cabe tanto ao protocolo de intenções, como ao instrumento contratual de consórcio pormenorizar de que forma os consórcios públicos poderão atuar, especificando as atividades que serão delegadas pelos entes consorciados, no exercício da capacidade ativa tributária, se procedimentos de formalização e instituição do crédito tributário e/ou de arrecadação e fiscalização, além da inscrição dos débitos em dívida ativa ou sua execução forçada.

Também é cláusula obrigatória do protocolo de intenções, a definição do prazo de duração do consórcio. Na hipótese de consórcio público para gestão de atribuições de Administração Tributária, o prazo deve ser indeterminado, em razão de sua natureza permanente, e deve ser prevista a autorização, já no referido protocolo, para que o agente fiscal do consórcio exerça função de Administração Tributária em nome do ente delegante.

A personalidade jurídica adotada pelos consórcios públicos para a gestão associada de atribuições de Administração Tributária não parece ser uma questão de fácil definição, haja vista que tais atribuições, segundo divergência doutrinária, poderia ser prestada tanto por pessoa pública como privada. Todavia, acredita-se que a melhor opção é adotar uma interpretação restritiva do art. 7º do CTN para fins de admitir apenas a delegação da capacidade ativa tributária aos consórcios públicos instituídos como pessoas jurídicas de direito público, sobretudo em razão da exigência contida no art. 37, inciso XXII da Constituição Federal que determina que as atividades de Administração Tributária sejam exercidas por servidores de carreira específica⁹¹.

Nesse particular, observa-se, ainda, a impossibilidade de se adotar também o regime de pessoal privatístico, com a contratação de empregados públicos, conforme disposto na Lei nº 11.107/2005 (art. 4º, inciso IX), sendo, a solução, utilizar-se de servidores públicos cedidos pelos entes consorciados (art. 4º, §4º). Somente assim, o exercício das atribuições de Administração Tributária pelo consórcio estaria de acordo com a exigência contida na Constituição, do seu exercício por agentes concursados e abrigados em carreira específica e

⁹¹ No mesmo sentido, Fortini (2007, p. 38): “Entendemos que o óbice real, que pode ser apresentado para o exercício do poder de polícia pelos consórcios de direito privado, pode advir da exegese contida no art. 37, inciso XXII da Constituição da República. Ali, trata-se de Administração Tributária, reconhecida como atividade essencial, a ser exercida por servidores de carreira específicas. Para esta função, espécie de atividade ordenadora, não seria possível a contratação de empregados. A partir daí, tecendo interpretação analógica, e não só com lastro no argumento da falta de estabilidade, poder-se-ia cogitar da impossibilidade de entidade privada, mesmo que pertencente à Administração Pública, exercer tarefa de fiscalização.

gozando de todas as garantias inerentes às carreiras típicas do Estado que preservem sua independência de atuação como quis assegurar o dispositivo constitucional retromencionado.

Ademais, a arregimentação do agente público, sua cessão, a qualificação de seu vínculo e a atribuição de garantias específicas que lhe assegurem a independência necessária para o cumprimento de seus deveres funcionais estão limitadas pelo tipo de função que será por ele exercida e não pela circunscrição territorial na qual ele atuará.

Em relação ao patrimônio do consórcio público para gestão associada de atribuições de Administração Tributária, esse pode ser formado tanto por bens próprios, de aquisição do próprio consórcio (até por meio de desapropriação - art. 2º, §1º, inciso II, da Lei nº 11.107/2005⁹²) como por meio de transferências de uso ou de domínio de bens às entidades consorciadas pelo ente consorte, conforme previsão contida no protocolo de intenções e no contrato de consórcio. Existe inclusive a previsão legal dos consórcios cobrarem pelo uso ou outorga de uso de bens públicos sob sua administração.

Outro ponto seria a possibilidade de compartilhamento de estrutura física dos entes delegantes com o consórcio público, e mesmo sistemas de informática e bancos de dados, para o exercício das atribuições de Administração Tributária. Não parece haver maiores problemas em relação a isso. A própria Lei nº 11.107/2005 admitiu a destinação de bens pelos entes consortes ao consórcio público, desde que previsto no contrato de consórcio (art. 4º, §3º). E como se trata de entidade administrativa formada unicamente por entes políticos, não se poderia considerar uma violação ao sigilo fiscal.

Por outro lado, tanto o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, como a própria cessão de servidor ao consórcio com atribuições delegadas de Administração Tributária possui embasamento constitucional, tendo-se em conta que as Administrações Tributárias devem atuar de forma integrada nos termos, ainda, do inciso XXII, do art. 37, da Constituição de 1988.

Outras questões atinentes aos procedimentos de formação e estruturação dos consórcios públicos, por suas características mais genéricas, acredita-se que já foram devidamente tratadas no capítulo anterior.

⁹² Isso é possível, uma vez que admitimos que somente poderiam se formar consórcios com personalidade jurídica de direito público para a gestão associada de atribuições de Administração Tributária. Assim, dada a natureza de pessoa de direito público, não se discute a possibilidade de o consórcio exercer a desapropriação de bens.

4.1.4 Viabilidade prática. Estudo de caso: O CODAP e o Projeto de Fiscalização Tributária

Estabelecidos os argumentos jurídicos que dão sustentabilidade à formação de consórcios públicos para gestão associada das atribuições de Administração Tributária, agora, num segundo momento, o intuito desta pesquisa é, a partir do estudo de um caso concreto, identificado também no Estado de Minas Gerais, observar a viabilidade prática de tais consórcios.

O ponto de partida é o CODAP - Consórcio Público para o Desenvolvimento do Alto Paraopeba, cujo objetivo principal é promover o desenvolvimento econômico da região.

De objetivos múltiplos, o estatuto consorcial permite identificar entre seus objetivos específicos, o desenvolvimento de um projeto de fiscalização tributária. Trata-se de projeto pioneiro de gestão associada na esfera tributária.

Consta da Revista CODAP, de maio de 2010 que o referido consórcio foi o primeiro Consórcio Público formado no país, nos moldes da Lei nº 11.107/2005, tendo sido formado visando a estabelecer a cooperação entre municípios vizinhos para o crescimento e desenvolvimento da região. Dentre seus objetivos, está incluída a associação para atividades de fiscalização tributária.

Sua constituição deu-se no ano de 2006, portanto, antes mesmo da Regulamentação da citada lei pelo Decreto nº 6.017/2007. Contudo, em informação contida na Revista mencionada, a história da entidade teve seu início em 2003, quando representantes dos poderes públicos locais articularam um projeto inovador para as cidades da região. O principal interesse dos prefeitos e políticos era buscar uma solução para a integração regional dos municípios, tendo em vista suas características em comum, a fim de superar as indisposições político-partidárias existentes e permitir uma atuação conjunta em termos de Administração Pública.

A proposta de criação do consórcio foi apresentada em 2004, ano de eleições municipais. Na ocasião, esse tipo de associação ainda era um projeto de lei que dependia de votação na Câmara dos Deputados, cominando, em 4 de dezembro de 2006, com a constituição do CODAP, por meio de assembléia, após sua aprovação pelas Câmaras Municipais de todas as cidades subscritoras do Protocolo de Intenções do consórcio.

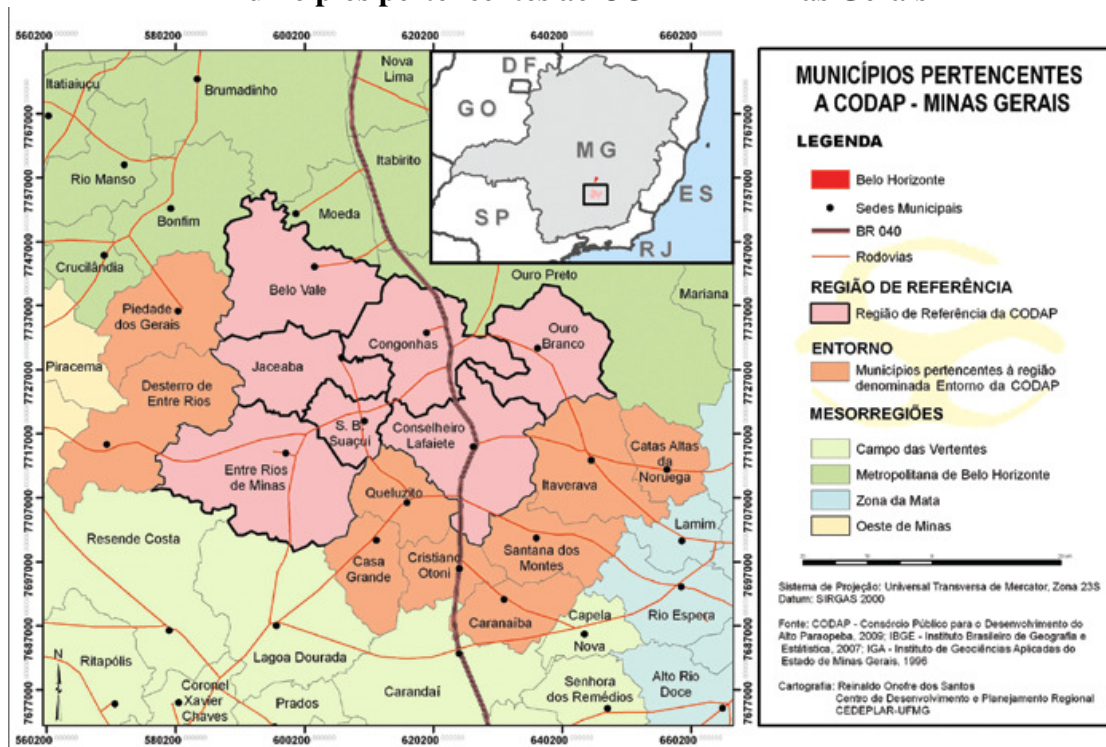
O Protocolo de Intenções do CODAP foi ratificado por leis das câmaras municipais de Conselheiro Lafaiete (Lei nº 4.876, de 11 de setembro de 2006); Congonhas (Lei Municipal nº 2.572, de 29 de dezembro de 2005); Jeceaba (Lei Municipal nº 1.046, de 23 de fevereiro de 2006); Ouro Branco (Lei Municipal nº 1.542, de 11 de abril de 2006); e São Brás do Suaçuí

(Lei Municipal nº 945, de 21 de julho de 2005). (GARCIA, 2012)

Segundo notícia Garcia (2012, p. 84): “O fato de os prefeitos terem sido eleitos pelo mesmo partido facilitou as negociações para a conformação dos interesses dos municípios e constituição do CODAP”.

Inicialmente, o CODAP foi formado por cinco municípios: Congonhas, Conselheiro Lafaiete, Jeceaba, Ouro Branco e São Brás do Sapucaí, tendo aderido, em 2009, as cidades de Belo Vale (Lei Municipal nº 1.219, de 11 de março de 2009) e Entre Rios de Minas (Lei Municipal nº 1.538, de 12 de março de 2009). O consórcio tem sede na cidade mineira de Conselheiro Lafaiete e sua área abrange a sub-região chamada de Minas Centrais e a sub-região do Alto Paraopeba (GARCIA, 2012).

**Mapa 2 –
Municípios pertencentes ao CODAP – Minas Gerais**



Fonte: Revista CODAP, maio de 2010

A região que abrange os sete municípios é mais conhecida como Alto Paraopeba, tendo sido batizada com o nome de um dos principais afluentes do Rio São Francisco, o Paraopeba, que na língua Tupi significa “rio de águas rasas e de pouca profundidade”. A área física do Alto Paraopeba possui cerca de 2 mil Km², ocupando 0,36% do território do Estado de Minas Gerais, abrangendo o total de 13 municípios, dentre os citados. Em 2007, a população da região correspondia a 222.797 habitantes, cerca de 1,14% do total da população do Estado (CODAP, 2010). Conforme dados extraídos do último Censo Demográfico do

IBGE (2010), das cidades do CODAP, apenas Belo Vale possui mais da metade da população residente na zona rural ou em área não totalmente urbanizada, enquanto que as outras seis são quase totalmente urbanizadas. Não obstante, estão entre os municípios mais urbanizados aqueles que aderiram ao convênio com a Receita Federal para fiscalização e cobrança do ITR: Congonhas, Entre Rios de Minas e Ouro Preto⁹³.

As sete cidades consorciadas possuem, atualmente, uma população de 235.002,00, isto é 1,31% da população de Minas Gerais, a receita orçamentária da região corresponde a 1,52% da receita orçamentária estadual (STN, 2013). O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da região é considerado médio, ficando em torno de 0,7, acompanhando a média geral do Estado. Ainda segundo a Revista CODAP, maio de 2010, o município com melhor qualidade de vida é o de Ouro Branco.

Atualmente, destaca-se como atividade econômica da região do Alto Paraopeba a mineração e a siderurgia, com destaque econômico para a usina da Vallourec & Sumitomo Tubos do Brasil (VSB), no município de Jeceaba, bem como a Ferrous do Brasil e a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), em Congonhas e a Gerdau Açominas, nos municípios de Congonhas e Ouro Branco. O Produto Interno Bruto gerado na região pelas atividades mineradoras, siderúrgicas e mecânicas representa cerca de 50% do PIB do Estado gerado por esses setores econômicos (CODAP, 2010).

Por outro lado, tais municípios, por conta dessas atividades, se depararam com problemas, sobretudo, estruturais, sociais e ambientais que necessitaram de planejamento para sua solução.

No entanto, nem todos os municípios da região possuem extração de minério de ferro ou indústrias de grande porte que permitam o desenvolvimento integrado da região. Existe, assim, enorme disparidade entre as receitas dos municípios que compõem o consórcio. O município de Congonhas, por exemplo, responde sozinho por aproximadamente 46% da receita da região (STN, 2013), enquanto que São Brás do Suaçuí e Entre Rios de Minas representam apenas 1,92% e 3,37%, respectivamente, da receita regional. Em relação ao PIB total do Estado, somados o PIB dos sete municípios da região, alcançava apenas 1% daquele, no ano de 2009. Contudo, no mesmo ano, em se considerando o PIB per capita do Estado, alguns municípios da região apresentavam valores de PIB per capita superiores ao do Estado.

⁹³ Vide

<http://www.receita.fazenda.gov.br/Aplicacoes/ATSDR/TermoITR/controlador/controlPrincipal.asp?acao=telaInicial>

**Tabela 12 -
PIB Total e PIB per capita nos municípios do CODAP (2009)**

MUNICÍPIOS	PIB (R\$ mil)	PIB per capita (R\$)
Belo Vale	47.929,60	6.416,28
Congonhas	879.759,63	18.056,35
Conselheiro Lafaiete	896.665,27	7.825,74
Entre Rios de Minas	90.063,11	6.190,76
Jeceaba	48.413,43	8.020,78
Ouro Branco	1.662.534,74	46.864,97
São Brás do Suaçuí	70.678,12	19.326,80
Minas Gerais	287.054.747,64	14.328,62

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2009

Na Revista CODAP, maio de 2010, encontram-se listadas as principais fontes de economia de cada município consorciado:

- Belo Vale: agropecuária
- Congonhas: minério de ferro e produção de aço
- Conselheiro Lafaiete: exploração de minério de ferro, manganês, metalurgia e siderurgia
- Entre Rios de Minas: pecuária leiteira
- Jeceaba: agricultura de subsistência e siderurgia⁹⁴
- Ouro Branco: indústria
- São Brás do Suaçuí: agropecuária e serviços

Assim, outro grande desafio da região tem sido o desenvolvimento de novas atividades nos municípios que não possuem extração mineral, diminuindo as desigualdades intrarregionais e buscando manter a taxa de crescimento regional, com maior independência das exportações de minério de ferro e aço (GARCIA, 2012).

O intuito é investir também no potencial turístico: histórico, rural e ecológico da região, voltando os olhos também para a preservação do meio ambiente existente nos entornos do Rio Paraopeba: vegetações de Mata Atlântica e cerrado responsáveis pela biodiversidade

⁹⁴ Vargas (2012) faz considerações relevantes a respeito do cenário próximo do município de Jeceaba: “apresenta características econômicas próximas aos municípios agrícolas”, contudo “encontra-se em processo de profundas alterações com a implantação da Siderúrgica VSB e pode-se transformar em um centro regional no nível de Congonhas ou Ouro Branco”. Além disso, segundo a Revista CODAP, janeiro/julho de 2012, o município atualmente, por força da instalação da usina de siderurgia VSB, apresenta uma situação fiscal mais confortável, sendo consequência disso a colocação da cidade em primeiro lugar estadual no *ranking* da Firjan, que avalia a qualidade de gestão fiscal de todas as cidades brasileiras.

da região e que podem ser ameaçadas com atividades mineradoras e siderúrgicas na região, sem o devido controle.

Ainda que a princípio o aspecto dos prefeitos serem filiados a um mesmo partido tenha gerado desconfiança de outros municípios (GARCIA, 2012), a experiência com o consórcio, segundo a Revista CODAP, permitiu que as lideranças visualizassem novos horizontes de parcerias, além das partidárias, o que permitiu a manutenção do CODAP, mesmo após as mudanças decorrentes das eleições municipais.

Ainda conforme a Revista CODAP de maio de 2010, a criação do consórcio, na forma da Lei nº 11.107/2005, permitiu aos municípios exercerem o direito de associação com mais autonomia e condições estruturais para enfrentar os desafios intermunicipais, possibilitando o planejamento regional, como instrumento de desenvolvimento e a redução de custos, por meio da gestão associada de serviços públicos.

Garcia (2012, p. 115) atenta que uma das principais realizações do CODAP teria sido “a implantação de uma cultura de planejar e tratar regionalmente os problemas comuns dos municípios”.

O consórcio destaca-se ainda por seguir a tendência de abertura à participação popular para a discussão do desenho das intervenções do poder público. A Revista CODAP, maio de 2010, menciona a grande contribuição do consórcio na ampliação da participação popular dos municípios consortes, por meio das conferências regionais, sempre com a alternância do município sede, a fim de permitir a participação popular em todos os municípios envolvidos:

outro efeito positivo das conferências regionais foi a maior aproximação entre as entidades, órgãos e lideranças, fazendo com que a integração não se desse apenas entre as prefeituras, mas também, e principalmente, no nível da sociedade civil. Isso fez com que as cidades deixassem de lado o bairrismo e a disputa entre elas. Hoje prevalece um clima de cooperação e de colaboração na região (CODAP, 2010, p. 14).

A iniciativa das conferências regionais permitiu ao mesmo tempo, “ampliar a legitimidade do consórcio por meio da participação dos atores sociais interessados nos desenhos das políticas públicas e chamar atenção para o recorte regional de atuação do CODAP e para a necessidade da atuação conjunta e gerida regionalmente” (VARGAS, 2012, p. 162).

Contudo, o pioneirismo do CODAP também é apontado como uma dificuldade, haja vista a inexistência de modelos anteriores para que o consórcio pudesse se inspirar. Silene Gonçalves, Controladora Geral do CODAP, em 2012 destaca essa dificuldade em entrevista reproduzida por Garcia (2012, p. 87):

O CODAP por ter sido o primeiro consórcio do Brasil tem sido tomado como um projeto piloto, tanto pelo Estado como pela União. Na verdade, estamos todos aprendendo a fazer. Tanto no governo Federal como no Estado quando têm algumas ações com o CODAP, é necessário aprender com o consórcio como é que se faz e ajudar um pouco para afirmar essa política, que é nova (Silene Gonçalves Silva. Controladora Geral do CODAP. Entrevista concedida em 09/10/2012).

Além disso, a atuação regional e multissetorial do consórcio apresenta reflexos positivos e negativos. A previsão de atuação em políticas públicas diversas permite ao consórcio maiores possibilidades de articulação com parceiros e a adaptação a novas oportunidades de intervenção à medida em que estas lhe sejam apresentadas. Contudo, ao mesmo tempo a multissetorialidade é vista também como um dificultador:

*A dificuldade maior de manutenção do consórcio está no próprio consórcio. Acho que se pensou, não que eu seja contra, você sabe, você estuda isso, que a legislação federal que foi criada para os consórcios públicos tinha muito mais em mente consórcios de caráter setorial, do que de caráter regional. Se você ler a Lei vai perceber que o objetivo do legislador era focar setores. E o que existe hoje, no Brasil, na maioria dos consórcios, como tem o ECOTRES aqui para construção de aterro sanitário, temos consórcios de saúde, enfim, consórcios de caráter setorial. O CODAP foi uma exceção, foi o primeiro a ser criado, e foi criado já com o caráter excepcional de desenvolvimento regional. Quando você fala em desenvolvimento regional, na verdade você confere ao consórcio uma prática de todas, ou quase todas, atribuições das administrações públicas municipais. Então, **o CODAP ou qualquer consórcio que tenha essa amplitude de atuação, focando no desenvolvimento regional, tem um campo de ação muito grande, que ele não pode cumprir sem estrutura e sem recursos consideráveis.** (...) (Luís Landini Vieira de Mattos, Secretário Executivo do CODAP, entrevista concedida em 07/08/2012). (...) *Do ponto de vista do **contrato de programa**, a gente tem algumas peculiaridades. Essas peculiaridades, do meu ponto de vista, não são dificuldades, mas decorrência de que cada município tem a sua particularidade e **poderá não ter interesse em aderir a determinado programa. Ele pode simplesmente entender que não atende ao seu interesse aderir àquele programa. Ou pode simplesmente, do ponto de vista financeiro, não ter condições de arcar com os custos do programa.***(...) (Ivan Duque de Paiva Filho. Assessoria Administrativa do CODAP. Entrevista concedida em 07/08/2012). (GARCIA, 2012, p. 110-111) (**negritou-se**)*

Essa necessidade de estrutura e recursos levou o consórcio a investir ainda na criação da fiscalização tributária conjunta das sete cidades.

No tocante à gestão tributária consorciada, conforme a Revista citada, o CODAP trouxe entre seus objetivos, o projeto de Fiscalização Tributária, que pretende a unificação de procedimentos na arrecadação, fiscalização de processos de recursos, visando a aumentar a eficiência arrecadatória dos municípios consorciados, além de gerar segurança fiscal aos contribuintes, mediante a definição de normas claras para facilitar o pagamento dos tributos e evitando conflitos entre municípios limítrofes na imposição de obrigações tributárias.

Do ponto de vista financeiro, a Revista informa que o CODAP é mantido da seguinte forma:

- Despesas correntes e ações de interesse comum: recursos das prefeituras consorciadas, por meio do Contrato Anual de Rateio
- Programas específicos para os quais existe livre adesão pelos municípios consorciados (por exemplo Defesa Civil, Fiscalização Tributária): recursos dos municípios com Contratos de Programas, podendo também existir participação externa de governos e empresas (CODAP, 2010, p. 17)

No Contrato Anual de Rateio, os municípios têm contribuição financeira proporcional ao seu porte econômico. Dessa forma, os municípios de Congonhas, Conselheiro Lafaiete e Ouro Branco fornecem percentuais maiores nos contratos que os municípios de Entre Rios de Minas, São Brás do Suaçuí, Belo Vale e Jeceaba. Este último, no entanto, com a implantação da VSB em seu território recebeu forte incremento nas finanças municipais e tem participado com um percentual superior ao dos demais.

Em relação ao projeto de Fiscalização Tributária, de acordo com a Revista, sua implementação vem se dando por meio de Contratos de Programas de livre adesão pelos municípios consorciados.

Atinente ao Contrato de Programa, conforme visto anteriormente, nos termos do art. 13, da Lei nº 11.107/2005 o mesmo se presta para constituir e regular as obrigações que um ente da Federação constituir para com outro ente da Federação ou para com consórcio público no âmbito de gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos.

Contudo, no caso do Projeto de Fiscalização Tributária, tendo em vista o conteúdo dos Contratos de Programa firmados, há dúvidas se o objeto dos referidos contratos se enquadraria na hipótese ventilada no artigo citado, já que a princípio não se relaciona com a transferência de qualquer serviço público ou de encargos, serviços, pessoal e bens necessários à prestação de serviços públicos transferidos.

Talvez, em função do objeto ali previsto, o melhor teria sido optar pela utilização de convênios administrativos, opção adotada nas práticas nacionais⁹⁵ que envolvem a execução de projetos de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação, como no caso, não obstante não se tratem de institutos negociais capazes de infligir responsabilidades aos diversos sujeitos envolvidos, conferindo maior segurança jurídica às relações firmadas, como no caso dos contratos de programa

De qualquer forma, a utilização do contrato de programa implica, ainda, uma outra

⁹⁵ No âmbito do Tesouro Nacional, a Instrução Normativa STN Nº 01, de 15 de janeiro de 1997 disciplina a celebração de convênios com tal finalidade.

questão relevante, atinente aos sujeitos contratantes, na forma da lei. Em se tratando de entes federativos, inclusive sua Administração indireta, não consorciados, faz-se necessário a realização prévia de um convênio de cooperação⁹⁶, enquanto que estando os mesmos vinculados ao consórcio, o contrato de programa deve estar previsto no protocolo de intenções a ser ratificado por lei e também no contrato de constituição do consórcio público (DI PIETRO, 2005).

Nestes termos, a celebração de contrato de programa estará sempre a depender da existência de contrato de consórcio público ou de convênio de cooperação⁹⁷ autorizando-o.

No caso do CODAP, como a realização dos contratos de programa mencionados se presta para constituir obrigações entre os entes consorciados e o próprio consórcio, indispensável a observância dos requisitos apontados acima, não sendo necessária, contudo, a existência de um convênio de cooperação prévio.

No todo, até o momento, foram firmados dois Contratos de Programa pelo CODAP para implementação dos objetos do projeto. O primeiro data de 2010 e foi celebrado entre membros do CODAP e tinha como objeto *“estabelecer as obrigações e responsabilidades dos membros que constituem o CODAP, para a implementação de programa de arrecadação, fiscalização e procedimentos tributários dos municípios signatários”*, com foco, inicialmente, nos seguintes tributos: ISSQN e Taxas de poder de polícia, visando um retorno mais rápido para os municípios.

Sintetizando os objetivos listados no referido contrato estão:

- a) Realização de diagnóstico dos municípios participantes;
- b) Capacitação técnica relativa à legislação federal;
- c) Padronização de procedimentos de fiscalização, levantamento e impugnações administrativas aos recursos dos municípios participantes;
- d) Consultoria a respeito dos recursos interpostos contra as notificações emitidas.

O segundo contrato de programa, celebrado em 2012, entre membros integrantes do

⁹⁶ Isso é o caso, por exemplo, dos contratos de programa firmados para prestação de serviços de saneamento básico entre municípios e o Estado-membro. Neste caso, não se dá a formação de consórcio público. Assim, previamente, deve ocorrer a celebração de convênio de cooperação entre o Estado-membro e os municípios respectivos, com o fito de promover a transferência de competências municipais de organização, regulação, fiscalização e prestação de serviços de saneamento local ao ente estadual, em consonância com o disposto no art. 8º da Lei Federal n. 11.445/07.

⁹⁷ Ambos, nos termos do art. 241, da CF/88, são instrumentos jurídicos que se prestam a autorizar a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

CODAP, tinha como “*objeto estabelecer as obrigações e responsabilidades dos membros que constituem o CODAP, para a implementação de programa de fiscalização do VAF – Valor Adicionado Fiscal*”.

Dentre os objetivos relacionados neste segundo contrato estão:

- a) Unificação do acompanhamento do VAF;
- b) Levantamento dos contribuintes ativos na região dos municípios participantes;
- c) Verificar a situação do VAF em 2011 e 2012;
- d) Levantamento, acompanhamento, diligências e auditoria contábil nas declarações dos municípios participantes;
- e) Impugnações administrativas para os municípios participantes.

Os valores dos contratos foram custeados pelos municípios signatários do mesmo, de forma rateada, conforme Tabelas abaixo extraídas dos mencionados ajuste:

**Tabela 13 -
Valores rateados pelos municípios participantes para custeio do contrato de programa de fiscalização tributária - ano de 2010**

MUNICÍPIOS	ITENS 1 E 2	ITENS 3 E 4	Contribuição
		Valor Mensal	(%)
Congonhas	R\$ 6.000,00 (parcela única)	R\$37.800,00 (09 meses)	49,59
		R\$ 4.200,00 (mensal)	
Ouro Branco	R\$ 5.000,00 (parcela única)	R\$31.500,00 (09 meses)	41,33
		R\$ 3.500,00 (mensal)	
Entre Rios de Minas	R\$600,00(parcela única)	R\$ 3.780,00 (09 meses)	4,95
		R\$ 420,00 (mensal)	
Jeceaba	R\$500,00(parcela única)	R\$ 3.150,00 (09 meses)	4,13
		R\$ 350,00 (mensal)	
TOTAL	R\$ 12.100,00	R\$ 76.230,00 (09 meses)	100
		R\$ 8.470,00 (mensal)	

Fonte: contrato de programa nº 01/2010 - CODAP - Fiscalização tributária

Os valores dispostos na Tabela 13, coluna itens 1 e 2, referem-se aos serviços listados nas letras “a” e “b” acima e, na coluna itens 3 e 4, aos serviços constantes das letras “c” e “d” objeto do Contrato de Programa nº 01/2010 - CODAP - Fiscalização tributária, cuja prestação se deu no ano de 2010.

**Tabela 14 -
Valores rateados pelos municípios participantes para custeio do contrato de programa
de fiscalização tributária - ano de 2011**

2011		
MUNICÍPIOS	ITENS 3 E 4	Contribuição
	Valor Mensal	(%)
Congonhas	R\$ 12.600,00 (03 meses) = R\$ 4.200,00 (mensal)	49,59
Ouro Branco	R\$ 10.500,00 (03 meses) = R\$ 3.500,00 (mensal)	41,33
Entre Rios de Minas	R\$ 1.260,00 (03 meses) = R\$ 420,00 (mensal)	4,95
Jeceaba	R\$ 1.050,00 (03 meses) = R\$ 350,00 (mensal)	4,13
TOTAL	R\$ 25.410,00 (3 meses) = R\$ 8.470,00 (mensal)	100

Fonte: contrato de programa nº 01/2010 - CODAP - Fiscalização tributária

Os valores apresentados na Tabela 14 estão relacionados com a prestação dos serviços listados nas letras “c” e “d” objeto do Contrato de Programa nº 01/2010 - CODAP - Fiscalização tributária, no exercício de 2011.

**Tabela 15 -
Valores rateados pelos municípios participantes para custeio do contrato de programa
de fiscalização do VAF - ano de 2012**

MUNICÍPIOS	Valor Total	Contribuição
		(%)
Congonhas	R\$ 7.800,00	22,41%
Entre Rios de Minas	R\$ 4.500,00	12,93%%
Jeceaba	R\$ 7.500,00	21,56%
Ouro Branco	R\$ 15.000,00	43,10%
TOTAL	R\$ 34.800,00	100

Fonte: contrato de programa CODAP - 2012 - Fiscalização do VAF

Esse valores serviram para custear serviços de consultoria da empresa Mega Auditores & Consultores Ltda na implementação dos objetivos formalizados naqueles contratos de programa.

Constam como subscritores dos contratos de programas referidos quatro dos sete municípios integrantes do CODAP: Congonhas, Jeceaba, Ouro Branco e Entre Rios de Minas, devido à dificuldade financeira dos demais municípios em arcar com os custo do programa, conforme informado pela Secretaria-executiva do CODAP. Tal programa é um exemplo do que sucede com os municípios consorciados na hora de colocar em prática as iniciativas idealizadas por meio do consórcio, conforme destacado pela Assessoria Administrativa do CODAP, em entrevista cujo excerto foi reproduzido anteriormente nesse estudo (*Apud GARCIA, 2012*).

Tendo-se em conta os objetivos acima relacionados, pode-se perceber, conforme anteriormente levantado, que, por meio dos referidos contratos, não houve qualquer delegação de atribuições fazendárias por parte dos municípios participantes para o consórcio, mas apenas a pactuação de serviços de capacitação desses municípios na esfera da fiscalização tributária, tendo o CODAP servido como intermediador entre os mesmos e a empresa de consultoria que prestou referida capacitação.

Muito embora isso afaste, de certa forma, o CODAP da presente proposta de estudo: a institucionalização de consórcios públicos para gestão associada de atribuições de Administração Fazendária, afigura-se relevante incluí-lo aqui como estudo de caso, tendo em vista que na pesquisa realizada, não foi possível identificar nenhum caso de consórcio público cujo objeto, na prática, se assemelhasse à idéia aqui defendida, de forma que o CODAP apresenta grande relevância na pesquisa, seja em razão do mesmo ser o único, até o momento localizado no país, a contemplar em seu objeto um programa de cooperação na esfera tributária, seja pela sua localização no Estado de Minas Gerais, onde optou-se por situar o recorte dessa pesquisa em relação às dificuldades na gestão tributária pelos municípios de menor porte.

Soma-se a isso o fato de que as iniciativas tomadas por meio do programa de Fiscalização Tributária até então, e que não teriam saído do papel sem o intermédio do CODAP, sobretudo por questões financeiras, converteram-se no aperfeiçoamento da estrutura tributária dos municípios pactuantes de uma maneira geral, refletindo positivamente na gestão da atividade fazendária.

As informações prestadas tanto pelo CODAP como pela consultora Roseane Seabra, representante da Mega Auditores & Consultores Ltda, indicam benefícios do projeto em todos os sete municípios consorciados.

Dos objetivos apontados acima, quase tudo foi posto em prática nos municípios participantes:

- i) Contrato de programa para implementação da fiscalização tributária (ISSQN e Taxas de Poder de Polícia): foram realizados nos municípios contratantes o diagnóstico da situação fiscal municipal; a capacitação de pessoal; modernização de legislação, inclusive de obrigações; nomeação e unificação termos de fiscalização; padronização da notificação fiscal; consultoria a respeito dos recursos e impugnações.
- ii) Contrato de programa para implementação da fiscalização do VAF: colocou em

prática a capacitação de pessoal, a respeito do programa estadual do VAF e da forma correta de preenchimento da declaração, para viabilizar a fiscalização correta das informações; capacitação da lei complementar federal Nº 63, de 1990 e do regulamento estadual do VAF (Decreto Nº 38714, de 1997); apuração dos valores do VAF nos anos anteriores (2010 e 2011); levantamento dos contribuintes; consultoria a respeito dos recursos e impugnações.

Muitos municípios, conforme informado pela consultora Roseane Braga, sequer tinham conhecimento da legislação existente e dos procedimentos de fiscalização e autuação. Também desconheciam seu potencial arrecadatário e não faziam fiscalizações em loco nas empresas, nem sabiam estruturar um processo administrativo fiscal, desde o seu início, com o auto de infração, até as defesas que poderiam ali ser formalizadas⁹⁸.

Além disso, de maneira geral, os municípios não possuíam entre seu quadro de funcionários uma equipe técnica capacitada para formular e implementar ações pertinentes às suas possíveis demandas, sendo necessário aumentar o efetivo de cada município, sobretudo o pessoal envolvido com a fiscalização, bem como investir na capacitação destes.

Todos tiveram ainda que investir em infra-estrutura fazendária para executar melhor as atividades pertinentes, o que envolve a aquisição de material, como computador e mesmo investimentos na melhoria de estruturas de atendimento ao público.

Do ponto de vista da eficiência, quase todos os municípios obtiveram ganhos na arrecadação dos tributos objeto do projeto de fiscalização, logo no primeiro ano de implementação do projeto. As Tabelas a seguir demonstram o crescimento da arrecadação tanto do ISSQN, como da Taxa de Poder de Polícia para todos os municípios consorciados, após a implementação dos serviços contratados.

⁹⁸ A Revista do CODAP, janeiro/julho de 2012 cita com exemplo que, antes do programa, as empresas transportadoras intermunicipais e interestaduais em sua maioria não têm sede na região e não declaravam ao município de origem do transporte a parcela do VAF. Isso também ocorria com as empresas fornecedoras de refeição, telefonia móvel, energia elétrica, venda de veículos entre outras. Em relação às empresas regionalmente estabelecidas, após o programa, foram levantados os erros no preenchimento dos formulários e devidamente notificados os contribuintes para a regularização dos documentos.

**Tabela 16 -
Incremento percentual da arrecadação do ISSQN nos municípios integrantes do CODAP
- 2009 a 2012**

MUNICIPIO	Δ% ISSQN			
	2009	2010	2011	2012
Belo Vale	100	-3	40,24	81,27
Congonhas	-22,3	10,76	26,32	-97,49
Conselheiro Lafaiete	-14,1	44,76	45,44	14,08
Entre Rios de Minas	5,59	39,22	30,25	28,81
Jeceaba	100	100,53	3,22	-40,03
Ouro Branco	-36,13	4,31	51,43	26,53
São Brás do Suaçuí	659,11	-27,12	-21,05	38,96

Fonte: Elaborado pela pesquisadora com base no Finbra2009 a 2012 (STN, 2013)

Dos sete municípios, Jeceaba apresentou o pior resultado, uma vez que pouco incrementou o ISSQN em 2010 e 2011 e ainda reduziu sua arrecadação em 2012. Por sua vez, Belo Vale apresentou um resultado expressivo em 2011 e 2012, sendo que neste último ano dobrou a arrecadação de ISSQN (81,27% em 2012 *versus* 40,24% em 2011). Congonhas conseguiu incrementar sua arrecadação em 2010 e 2011, porém apresentou uma queda brusca em 2012 (-97,49%). Conselheiro Lafaiete apresentou aumentos percentuais expressivos em 2010 (44,76%) e 2011 (45,44%), porém com queda do incremento para 2012 (14,08%). Entre Rio de Minas manteve o incremento com menos oscilações entre 2010, 2011 e 2012, porém, numa perspectiva decrescente (39,22%, 30,25%, 28,81% respectivamente). Ouro Branco incrementou a sua arrecadação em 2010, 2011 e 2012, porém, em 2012 o incremento apresentou queda (26,53% em 2012 *versus* 51,43% em 2011). Por fim, São Brás do Suaçuí não apresentou incremento positivo nos anos de 2010 e 2011, mas mostra reação em 2012, com aumento de 38,96% na arrecadação de ISSQN.

**Tabela 17 -
Incremento da arrecadação das Taxas de poder de polícia nos municípios integrantes do
CODAP - 2009 a 2012**

MUNICIPIO	Δ% Taxa de Poder de Polícia			
	2009	2010	2011	2012
Belo Vale	100,00	112,58	47,20	-68,83
Congonhas	-28,71	-95,38	-91,04	1.503,32
Conselheiro Lafaiete	63,78	-92,03	-79,94	-25,53
Entre Rios de Minas	28,59	298,16	-96,89	1.511,84
Jeceaba	100,00	1.461,63	1.918,92	-99,77
Ouro Branco	0,00	100,00	10.649,22	-6.746,00
São Brás do Suaçuí	84,84	167,43	-94,28	11,33

Fonte: Elaborado pela pesquisadora com base no Finbra 2009 a 2012 (STN, 2013)

No tocante à Taxa e Poder de Polícia, os resultados mostraram que os municípios de Congonhas e Entre Rio de Minas, embora tenham apresentado queda de 91,04% e 96,89% respectivamente, em 2012, apresentaram um crescimento de mais de 1.500% em termos de arrecadação com base no ano anterior. Na contramão, o município de Ouro Branco cresceu mais de 10.000% em 2011 e teve uma queda de mais de 6.000% na arrecadação da Taxa de Poder de Polícia. Os municípios de Belo Vale (112,58%), Jeceaba (1.461,63%) e São Brás do Suaçui (167,43%) apresentaram incremento na arrecadação em 2010, sendo que Belo Vale (47,20%) e Jeceaba (1.918,92%) mantiveram o crescimento em 2011, mas retrocederam em 2012 (-68,83% e -99,77% respectivamente). São Brás do Suaçui por sua vez retrocedeu no incremento em 2011 (-94,28%), mas retomou o crescimento da arrecadação da Taxa de Poder de Polícia em 2012 (11,33%).

Com relação ao VAF – Valor Adicionado Fiscal, como o projeto foi implementado em 2012, será necessário aguardar os resultados a partir dos relatórios de 2013 em diante, para uma análise do impacto sobre a arrecadação.

Para complementar as análises da arrecadação tributária, apresenta-se a Tabela 18, que apresenta o grau de dependência dos municípios analisados. O grau de dependência mostra o quanto as receitas de transferências (RT) (recursos da União e dos Estados) representam com relação às receitas próprias (RP), sendo que Grau de Dependência = RT/RP, com os seguintes critérios:

≥ 1 = alto grau de dependência; <1 = relativo grau de independência

**Tabela 18 -
Grau de Dependência do Municípios Integrantes do CODAP - 2008 a 2012**

MUNICIPIO	Grau de Dependência								
	2008	2009	Δ%	2010	Δ%	2011	Δ%	2012	Δ%
Belo Vale	-	14,06	-	16,61	18,12	10,01	-39,71	11,08	10,68
Congonhas	3	2,71	-9,68	3,28	21,07	4,38	33,8	2,93	-33,08
Conselheiro Lafaiete	4,85	5,2	7,07	4,7	-9,63	3,87	-17,6	3,85	-0,51
Entre Rios de Minas	6,58	10,02	52,38	10,62	5,99	10,5	-1,14	12	14,25
Jeceaba	-	0,66	-	0,39	-40,85	0,56	42,27	1,14	104,14
Ouro Branco	3,66	4,53	23,74	5,51	21,56	3,9	-29,12	3,5	-10,29
São Brás do Suaçuí	14,8	7,32	-50,46	7,55	3,02	8,89	17,84	9,04	1,69

Fonte: Elaborado pela pesquisadora com base no Finbra 2009 a 2012 (STN, 2013)

De acordo com os dados, os sete municípios apresentam alto grau de dependência das transferências da União e dos Estados, com exceção do município de Jeceaba que manteve os

anos de 2010 e 2011 com sua receita própria sempre superior às receitas de transferências, mas em 2012 há uma reversão e o município de Jeceaba apresentou as receitas de transferências em maior proporção que sua receita própria.

Dos três anos base da pesquisa, 2010, 2011 e 2012, os municípios tiveram oscilações no grau de dependência, sendo que: Belo Vale melhorou em 2011. Congonhas melhorou em 2012, Conselheiro Lafaiete vem reduzindo o grau de dependência ao longo dos três anos, Entre Rios de Minas melhorou levemente em 2011, Ouro Branco apresentou redução no grau de dependência em 2011 e 2012 e São Brás do Suaçui aumentou a dependência de recursos de transferências ao longo dos três anos.

Mesmo dependentes, ao longo dos anos analisados, percebe-se que há uma redução da dependência em cinco municípios: Belo Vale, Congonhas, Conselheiro Lafaiete, Ouro Branco e São Brás do Suaçui.

Além disso, atualmente, todos os municípios consorciados inscrevem seus débitos em dívida ativa municipal, sendo que pelo menos parte deles, como Congonhas, Conselheiro Lafaiete e Ouro Branco a executam e Belo Vale se prepara para começar a executar. Além disso, todos os sete municípios possuem Procuradoria própria com Procuradores concursados.

Outro bom indicador é que as execuções fiscais têm como objeto, em sua maioria, dívidas de IPTU, uma vez que as discussões relativas aos créditos de ISSQN e ITBI se iniciam e terminam no próprio processo administrativo fiscal, raramente levando à inscrição dos débitos referentes a tais impostos em dívida ativa municipal.

Em termos de efetividade, a modernização da gestão tributária proporcionada aos municípios consorciados trouxe resultados bastantes positivos, dentro os quais podem ser citados:

a) Regras mais claras e padronização de procedimentos, documentos e prazos, o que gerou uma melhoria da relação fisco-contribuinte, com uma maior confiança deste último nos atos de fiscalização;

b) A adoção de uma postura fiscal mais formal trouxe maior respeito do contribuinte em relação ao cumprimento da obrigação tributária;

c) Desafogamento das atividades fazendárias, com a separação das competências de cada setor (sobretudo no que tange ao serviço municipal de atendimento ao público), cabendo à fazenda pública somente as atividades próprias de arrecadação, fiscalização e procedimentos tributários;

d) Implantação do sigilo fiscal;

e) Valorização do setor.

Salienta-se que a análise aqui apresentada é bastante restrita, uma vez que para uma considerar o impacto real das medidas do CODAP outras variáveis precisam ser estudadas em conjunto com a implementação do projeto. Um exemplo é o ISSQN, cujo impacto pode não somente estar atrelado a um projeto de fiscalização tributária, mas também com o crescimento do setor de serviços no município (assim como nos anos em que há uma redução, também pode ser influência de um resultado de queda no setor de serviços), fica assim a necessidade da investigação do quanto de fato a fiscalização do CODAP influencia no resultado final dos incrementos da arrecadação destes municípios.

Além disso, outras dificuldades apontadas, como as de cunho financeiro (para participação de forma mais efetiva nos contratos de programa mencionados), as rivalidades instauradas entre alguns municípios em relação ao titular do produto da arrecadação do ISSQN⁹⁹ e mesmo a multiplicidade de objetivos, que exigiram do consórcio uma atuação simultânea em diversos programas distintos também tem impacto sobre o programa.

Mas, diante dos dados apresentados, percebe-se que há um empenho dos municípios analisados para aumentar a eficiência na arrecadação tributária, afastando aquela idéia negativa que se tem de que os gestores municipais não empreendem esforços para o incremento da arrecadação própria, pelo seu aspecto impopular, preferindo ainda depender das transferências constitucionais. De qualquer forma, ainda há um longo caminho a percorrer em termos de eficiência tributária no Alto Paraopeba.

De uma maneira geral, resultados positivos foram trazidos pela implementação do consórcio público na região. Um número considerado de ações foram postas em prática somente em razão da existência do CODAP, favorecendo o planejamento sustentável e duradouro do desenvolvimento da região (CODAP, 2012).

Do ponto de vista das articulações federativas, essas se mostram muito importantes para evolução do consórcio, tanto no plano estadual, como federal. No caso do CODAP,

⁹⁹ GARCIA (2012) aponta a existência de rivalidades entre municípios pela divisão do ISSQN, em especial entre Congonhas e Ouro Branco, no que se refere ao imposto devido pela Gerdau Açominas, que embora superadas em parte com a posse dos prefeitos eleitos em 2005, foi trazida à tona com a proposta de fiscalização unificada pelo CODAP. Segundo Roseane Seabra, o programa acabou gerando um impasse entre a administração desses dois municípios já que o município de Congonhas, que possuía melhor estrutura para efetuar a fiscalização da empresa, não concordava quando era apurado que o ISSQN era devido ao município vizinho, Ouro Branco e acabava por colocar obstáculos à fiscalização conjunta do imposto. Assim, os municípios citados, na ocasião, chegaram a um acordo de unificar a fiscalização apenas em relação aos cartórios, para apuração do ITBI.

Vargas (2012) verificou que as mesmas dependeram, muitas vezes, mais de relações pessoais que de relações institucionais:

Dessa forma, entende-se que mesmo nas associações com um processo já consolidado de atuação como o CODAP existem muitas dificuldades na criação de relações institucionais que proporcionem a criação de programas e projetos duradouros. As políticas públicas são desenvolvidas à medida que as oportunidades de contato e relacionamento com as outras esferas de governo se apresentam, com limitações para construção de uma agenda consolidada de atividades dos consórcios com os parceiros. (VARGAS, 2012, p. 152)

Alguns desafios foram superados, como a questão partidária, o apoio social e político nas outras esferas governamentais (CODAP, 2010). Entretanto, a questão política pode ainda representar sérios entraves para a continuidade e evolução das atividades pretendidas pelo CODAP. Por serem de livre participação, os consórcios são bastante dependentes da decisão do Poder Executivo, centralizada nos Prefeitos, de aderir à associação ou permanecer nela. Isso sugere que

A continuidade do Consórcio pode ser comprometida pelo personalismo dos governantes, pela existência, ainda arraigada, de uma cultura patrimonialista e individualista. Assim, é necessário gerar conhecimento a respeito de consórcios públicos, o que são, quais os objetivos, quais as vantagens e desvantagens de se participar de um consórcio público, e divulgar suas ações, visando a quebrar a resistência a um instrumento novo, pouco conhecido e estudado (GARCIA, 2012, p. 117):

Todos os representantes dos municípios que integram o CODAP manifestaram, em 2012, sua preocupação com a possibilidade do consórcio deixar de existir após as eleições municipais que ocorreriam ao final daquele ano, em razão de entraves políticos, muito embora isso dependa da retirada de seis de seus membros, por meio de lei aprovada pela Câmara de cada um.

Não obstante o temor, verifica-se que o CODAP resistiu ao momento eleitoral e continua existindo, com todos os municípios inicialmente associados. Contudo, alguns impactos da mudança política já podem ser sentidos. A diretoria se modificou e alguns programas como o de Fiscalização Tributária não foram retomados até o momento. O consórcio ainda está na fase de transição e não se sabe bem o rumo que vai tomar. O que se percebe é que a cada novo pleito eleitoral, a questão da continuidade do CODAP ou de qualquer outro consórcio público estará sempre em jogo. Espera-se, todavia, que os pactos políticos entre prefeitos dos municípios que conformaram o consórcio sejam “atualizados” e mesmo ampliados (trazendo aos quadros do consórcio os demais municípios que integram a

região do Alto Paraopeba¹⁰⁰) garantindo assim sua continuidade e dos benefícios que foram, até então, trazidos para melhoria da gestão pública municipal, por meio dessa alternativa de governabilidade baseada na cooperação entre os atores políticos.

A descontinuidade administrativa é um risco, em se tratando de consórcios públicos, mesmo diante do quadro de segurança das relações entre os entes consorciados criado a partir do advento da legislação regulamentadora do instituto. Isso, no entanto, não desconfigura os consórcios como uma alternativa viável às dificuldades na gestão administrativa, sobretudo fiscal, seja diante dos ganhos já implementados com a experiência no caso do CODAP, seja pela necessidade e pelo interesse dos gestores no aumento do seu poder financeiro, o qual depende, em alguma medida de um esforço destes na melhora da arrecadação tributária, o que dificilmente ocorre sem a devida estrutura fazendária para tanto.

Não por isso que o art. 37, XXII, da Constituição Federal preocupou-se em elevar a Administração Tributária ao status de atividade essencial ao funcionamento do próprio Estado, determinando sua estruturação por meio de servidores de carreira e a prioridade de recursos para a realização de suas atividades, sugerindo, ademais, a sua atuação de forma integrada. Integrar, por sua vez, é sinônimo de “Completar, inteirar, integralizar, fazer entrar num conjunto, num grupo”¹⁰¹; tem, portanto, ligação com o conceito de associação, de consórcio e, finalmente, de cooperação: cooperação que, nos termos da Constituição, deve efetivar-se em torno de todos os entes que compõe a federação e que se presta como alternativa para superação de desafios na concretização dos objetivos ali consagrados.

¹⁰⁰ Esse cenário parece difícil de acontecer diante das dificuldades sinalizada pelo consórcio em enfrentar, na atual constituição, “a complexidade de se trabalhar com múltiplos objetivos e muitos membros ao mesmo tempo” (GARCIA, 2012, p. 116), o que o levou a optar por não estender, na gestão inicial (que permaneceu até 2012), o número de municípios associados.

¹⁰¹ Dicionário Aurélio

5. CONCLUSÃO

Com o presente trabalho procurou-se analisar de que forma instrumentos do federalismo cooperativo como os consórcios públicos podem ter serventia para melhorar a gestão fazendária no âmbito municipal.

Um novo modelo de gestão também na esfera da Administração Tributária foi a proposta a que se pretendeu dar vida, por meio do presente estudo. Tomando, assim, como ponto de partida a hipótese dos consórcios públicos de Administração Tributária, e, examinando sua viabilidade jurídica, a conclusão a que se chegou, por meio de interpretação mais ampla da Constituição Federal, foi a de que não haveria empecilho constitucional para a sua constituição.

Um primeiro ponto foi admitir que o art. 241, da CF/88 comporta a formação de consórcios na seara tributária. Muitos sustentam a utilização dos consórcios para gestão compartilhada de atividades que vão além dos serviços públicos na sua concepção restrita (*uti singuli e uti universi*).

Assim, defendeu-se que a Lei de Consórcios Públicos teria permitido a associação para o exercício de outras atividades, como a gestão de bens, atividades de fomento e o próprio exercício do poder de polícia. Aliás, conforme tal legislação, os objetivos dos consórcios serão definidos pelos consortes, devendo ser respeitadas apenas as limitações constitucionais (âmbito de competência de cada ente consorciado), podendo ser abarcada, dentro destes limites, qualquer atividade que esteja no âmbito de atuação do ente político que pretende se consorciar. Ainda no âmbito da legislação própria: art. 3º do Decreto nº 6.017/2007, verifica-se que os objetivos dos consórcios públicos não estão ali estabelecidos de forma taxativa, mas, de toda forma, revelam que não se adotou o conceito de serviços públicos em sentido estrito.

Nesse sentido, plenamente viável sua utilização inclusive para funções administrativas de cunho fiscal ou tributário, que incluam o poder de polícia, desde que a natureza adotada para esses consórcios, seja de direito público, em razão da limitação prevista no art. 37, XXII, da Constituição Federal de que tais atividades sejam exercidas por servidores de carreiras específicas.

Além disso, no que diz respeito à competência ou capacidade para arrecadação e fiscalização de tributos, não se estaria efetivando delegação aos consórcios de competência privativa dos entes federativos, haja vista que apenas a competência legislativa tributária seria

indelegável (art. 7º do Código Tributário Nacional – Lei nº 5.172/1966).

Atinente à formação de consórcios públicos para a gestão compartilhada de atribuições de Administração Tributária, muito embora a presente pesquisa não tenha identificado um modelo em funcionamento com tais características no país, a utilização do CODAP - Consórcio Público para o Desenvolvimento do Alto Paraopeba - que, além de ter sido o primeiro consórcio do país constituído nos moldes na Lei nº 11.107/2005, incluiu, dentre seus objetivos, um projeto de capacitação municipal na esfera da fiscalização tributária, - permitiu vislumbrar as dificuldades práticas na gestão fazendária daqueles municípios e os benefícios decorrentes das iniciativas tomadas por meio do programa implementado graças à intermediação do consórcio, levando ao aperfeiçoamento da estrutura tributária dos municípios pactuantes de uma maneira geral e refletindo positivamente na gestão da atividade fazendária.

Imagina-se que ganhos não poderiam advir da utilização dos consórcios públicos para a implementação das atribuições fazendárias por meio de delegação por parte dos municípios participantes para o consórcio!

Um primeiro argumento a ser levantado é o fato de que a atuação de forma associada dos municípios afasta o “municipalismo autárquico”, permitindo aos atores terem uma visão mais ampla dos problemas comuns que afetam a gestão tributária municipal em termos micro e macrorregionais, ao invés de reproduzir um comportamento “míope”, isolado dos demais municípios.

Além de amenizar o fator concorrencial, a implementação dos serviços de arrecadação, fiscalização e cobrança dos tributos municipais mediante os consórcios públicos, instituições com personalidade jurídica, a partir da Lei nº 11.107/2005, admite aos consorciados uma maior autonomia, somado ao fato de que os consórcios passarão a integrar a Administração Fazendária de cada ente consorciado, na qualidade de autarquia especial plurifederativa, tendo acesso a informações fiscais sigilosas acerca do contribuinte, sem prejuízo do que determinam os artigos 198 e 199 do Código Tributário Nacional.

O consorciamento público viabiliza, outrossim, o recebimento de transferências regulares de recursos públicos para o cumprimento de suas funções, por meio do contrato de rateio, além de admitir o compartilhamento de funcionários cedidos pelos entes consorciados, podendo optar, também, pela constituição do seu próprio quadro de empregados.

A cooperação por meio dos consórcios intermunicipais de administração pode permitir, inclusive, partindo de um ponto de vista mais otimista, além da estrutura tributária (inclusive de fiscalização e cobrança judicial) e integração de informações, a adoção de uma

única base de cálculo, de alíquotas símile, com benefícios tanto para os fiscos municipais integrados, como para os contribuintes. Do ponto de vista do contribuinte, a integração tributária que será proporcionada pelos consórcios intermunicipais pode levar a uma redução do custo das obrigações acessórias, dispensando, ademais, a necessidade de recurso a diferentes instâncias para solução de conflitos de interpretação. Do ponto de vista do fisco, a gestão associada visa o aumento da eficiência na cobrança e no combate à fraude e à sonegação.

Trata-se, por conseguinte, de proposta audaciosa, cujo modelo pode inclusive vir a servir de inspiração para a implementação futura de um fisco federativo¹⁰², envolvendo uma ou todas as esferas de governo.

De toda forma, não se deve deixar de retratar as dificuldades enfrentadas na utilização de soluções voltadas para a atuação cooperativa na esfera pública. Conforme inferiu-se, a evolução dos consórcios depende de uma multiplicidade de fatores econômicos, políticos e institucionais.

A descontinuidade administrativa é um risco, em se tratando de consórcios públicos, mesmo diante do quadro de segurança das relações entre os entes consorciados criado a partir do advento da legislação regulamentadora do instituto.

Contudo, acredita-se que, apesar das dificuldades, os consórcios públicos podem se disseminar pelo país à medida que forem sendo descobertos os benefícios e vantagens da atuação conjunta, também do ponto de vista da cooperação fazendária, uma vez que a alternativa dos consórcios proporcionariam uma redução dos custos da máquina fazendária e uma melhoria da eficiência arrecadatória, permitindo, assim, aos gestores, o aumento do seu poder financeiro para fazer face às atribuições constitucionais que deveriam estar na agenda desses governantes (art. 1º, CF/88).

¹⁰² Inspirado nas iniciativas de gestão integrada e compartilhada como a nota fiscal eletrônica, o Núcleo de Estudos Fiscais da Fundação Getúlio Vargas trouxe à discussão a relevância da criação de uma Secretaria da Fazenda com competência nacional, integrando as responsabilidades de todas as SEFAZ hoje existentes na Administração Tributária Estadual. Tal discussão surge como ideia de implementar uma solução para a concorrência fiscal entre os Estados e ao mesmo tempo proporcionar uma atuação mais ágil e eficaz das fazendas estaduais, o que beneficiaria tanto os governos dos Estados quanto os próprios contribuintes, tendo em vista a simplificação de informações que a unificação pode proporcionar. (Vide REGO, Andressa Guimarães Torquato F. **Projeto SEFAZ-Nacional**. Disponível em http://nucleodeestudosfiscais.com.br/files/upload/2011/12/07/11-11_andressa-torquato_pesquisa-sefaz-nacional_relatorio-de-pesquisa.pdf)

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.
- ABRUCIO, Fernando Luiz.; SOARES, Márcia Miranda. **Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC**. São Paulo: Konrad Adenauer, 2001.
- AFFONSO, Rui de Britto Álvares. Descentralização e reforma do Estado: a federação brasileira na encruzilhada. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, n. 14, p. 127-152, jun. 2000.
- AFONSO, José Roberto Rodrigues e LOBO, Thereza. Descentralização fiscal e participação em experiências democráticas retardatárias. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n 14, dez. 1996.
- AFONSO, José Roberto Rodrigues, Federalismo e a questão tributária. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 84, p. 19-26, jan/abr. 1995.
- AFONSO, José Roberto Rodrigues; ARAUJO, Érika; KHAIR, Amir. **Federalismo fiscal no Brasil: A importância dos governos municipais**. Disponível em <<http://www.joserobertoafonso.ecn.br/attachments/article/1450/EALRF.pdf>> Acesso em 08/08/2012.
- AFONSO, José Roberto Rodrigues; CORREIA, Cristovão Anacleto; ARAUJO, Erika Amorim; RAMUNDO, Júlio César Maciel; DAVID, Maurício Dias; SANTOS, Rômulo Martins dos. **Municípios, arrecadação e administração tributária: Quebrando tabus**. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev1001.pdf> Acesso em: 03/08/2012
- ALVES, Vladimir. **Comentários à lei de consórcios públicos: gestão associada e cooperação interfederativa no Brasil**. São Paulo: LEUD, 2006.
- AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 18. ed. São Paulo:Saraiva, 2012.
- ANDRADE, Paulo Bonavides Paes de. **História constitucional do Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos serviços públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.
- ARAUJO, Edmir Netto de. **Curso de direito administrativo**. 2ª ed. São Paulo:Saraiva, 2006.
- ARAUJO, Érika A.; GARSON, Sol. Federalismo fiscal. Ações sociais básicas: Descentralização ou municipalização. **Revista Informe-se, BNDES**, n. 23, jan. 2001.

ARAUJO, Érika A.; OLIVEIRA, Paulo A S. Tributação municipal: Desigualdades na carga tributária local, **Revista Informe-se**, BNDES, n. 15, jul. 2000.

ARAUJO, Florivaldo Dutra de e MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. Convênios e consórcios como espécies contratuais e a Lei nº 11.107/2005. In: PIRES, Maria Coeli Simões e BARBOSA, Maria Elisa Braz. Obra Coletiva Coordenada por. **Consórcios públicos - Instrumento do federalismo cooperativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. Parte 2, cap. 1, p. 125-144.

AZEVEDO, Damião Alves de. A natureza jurídica das associações de municípios e dos consórcios intermunicipais. In: **Revista de Direito Administrativo - RDA**, Rio de Janeiro, n. 238, p. 375-384, out / dez. 2004.

BARBOSA, Fernando de Holanda; BARBOSA, Ana Luiza Neves de Holanda; CAVALCANTI, Carlos Eduardo G.; SILVA, Carlos Roberto Lavallo da; MOTTA, João Ricardo; ROARELLI, Maria Liz de Medeiros. **Federalismo fiscal, eficiência e equidade: uma proposta de reforma tributária**. Disponível em <<http://www.fgv.br/professor/fholanda/Arquivo/FederalismoFiscal.pdf>> Acesso em 03/08/2012.

BALEIRO, Aliomar. **Direito tributário brasileiro**. 13. ed. atualizada por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

BARREIRO, Rogério. **Consórcios públicos**. Disponível em <http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=938>. Acesso em 20/02/2013.

BARROS, Pedro Motta. **Consórcio intermunicipal. Ferramenta para o desenvolvimento regional**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1995.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da constituição : fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BASTOS, Celso Ribeiro; MEYER-PFLUG, Samatha. A interpretação como fator de desenvolvimento e atualização das normas constitucionais. In: SILVA, Virgílio Afonso da (Org.). **Interpretação constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2005.

BERNARDES, Wilba Lucia Maria. **Federalismo e federação: uma análise com base na superação do estado nacional e do contexto do estado democrático de direito**. 2007. 209 f. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de direito, Belo Horizonte.

BORDIN, Luis Carlos Vitali. **Administração tributária: Características gerais, modelos de organização, tendências internacionais e autonomia**. Novembro 2002. Disponível em <http://www.sindifiscomg.com.br/loat/Administracao_Tributaria.pdf>. Acesso em 28/02/2013>.

BORELLI, Raul Felipe. **Aspectos jurídicos da gestão compartilhada dos serviços públicos de saneamento básico**. 2010. 256 f. Dissertação (Mestrado). Universidade de São Paulo. Faculdade de direito, São Paulo.

BORGES, Alice Gonzalez. Os consórcios públicos na sua legislação reguladora. **Revista**

Interesse Público, Sapucaia do Sul, RS, v. 7, n. 32, p. 227-248, jul./set. 2005.

BORGES, Alice Gonzalez. Consórcios públicos: problemática de institucionalização. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte - RPGMBH**, Belo Horizonte, v. 2, n. 4, p.57-74, jul. 2009.

BORSALI, Ana Flávia. Os consórcios públicos na lei nº 11.107/2005: aspectos jurídicos. 2010. 367f. In: Pós-graduação em direito público - PUC/MG. **Publicações da Escola da AGU**, Escola da Advocacia-Geral da União, Brasília, 2010.

BRASIL. Código Civil. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília: 11 de jan. 2002, p. 1.

BRASIL. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial**, Rio de Janeiro, 19 de set. 1946, p. 1

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. 47p.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda constitucional n. 42, de 19 de dezembro de 2003. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 dez. 2003. p. 1.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 jun. 1998. p. 1.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília: 05 maio 2000. p.1.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília: 22 jun. 1993. p. 8269.

BRASIL. Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. **Diário Oficial da União**, Brasília: 07 abr. 2005. p.1.

BRASIL. Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. **Diário Oficial da União**, Brasília: 18 jan. 2007. p. 1.

BRASIL. Caixa Econômica Federal. **Guia de Consórcios Públicos**. As possibilidades de implementação dos consórcios públicos. Caderno 3. Disponível em <
http://www.saneamentoweb.com.br/sites/default/files/guia_consortorios_publicos_Vol3.pdf> Acesso em 01/12/2001

BRASIL. Congresso Nacional. Presidência da República. **Projeto de Lei n 3.884/04**. Brasília:

Congresso Nacional, p. 17. Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=259562>>.
Acesso em: 29/05/2012.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Instrução Normativa nº 884, de 05 de novembro de 2008.
Diário Oficial da União, Brasília, 06 nov. 2011. Disponível em:
<<http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/Ins/2008/in8842008.htm>>. Acesso em:
10/10/2013.

BRASIL. PMAT - **Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos**. Disponível em
<http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_comercial/municipal/modernizacao_gestao_publica/pmat/saiba_mais.asp>. Acesso em 31/05/2013

BRASIL. PNAFM - **Programa Nacional de Apoio à Modernização Administrativa e Fiscal**. Disponível em
<http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_comercial/municipal/modernizacao_gestao_publica/pnafm/saiba_mais.asp>. Acesso em 31/05/2013

BRASIL. PNAFM - **Avaliação da primeira etapa**. Unidade de Coordenação de Programas - UCP/MF. Cuiabá, 12 de maio de 2008. Disponível em
<http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CDgQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.ucp.fazenda.gov.br%2FPNAFM%2Feventos%2Fcopy_of_eventos%2F8o-encontro-de-coordenacao-do-pnafm%2FBID_PNAFM.pdf&ei=hWs3UrvxOOma2gXe8oDgAg&usg=AFQjCNEXcBGD24RB4ZYUew95eahQVvCtw&sig2=YrsUV_ZgkBYA2ga6cvM3wA&bvm=bv.52164340,d.b2I>. Acesso em 16/09/2013

BRASIL. PNAFM - Programa Nacional de Apoio à Modernização Administrativa e Fiscal. **Relatório de Acompanhamento do PNAFM** - 2º semestre de 2009 - atualizado com indicadores de impacto. Unidade de Coordenação de Programas - UCP/MF. Disponível em
<<http://www.ucp.fazenda.gov.br/PNAFM/pnafm/relatorios/PNAFM-publicacoes/conteudo>>. Acesso em 16/09/2013

BRASIL. PNAFM - Programa Nacional de Apoio à Modernização Administrativa e Fiscal. **Relatório de Gestão do Exercício de 2012**. Unidade de Coordenação de Programas - UCP/MF. Disponível em <<http://www.ucp.fazenda.gov.br/pnafm-2/pnafm-2/processos-de-contas-anuais>>. Acesso em 16/09/2013

BRASIL. STN. **Finanças do Brasil - Dados contábeis dos municípios, ano 2005**. STN:Brasília, 2006. Disponível em
<http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp> Acesso em 06/06/2013.

BRASIL. STN. **Finanças do Brasil - Dados contábeis dos municípios, ano 2009**. STN:Brasília, 2010. Disponível em
<http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp> Acesso em 23/09/2011.

BRASIL. STN. **Finanças do Brasil - Dados contábeis dos municípios, ano 2010**. STN:Brasília, 2011. Disponível em
<http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp> Acesso em

17/10/2013.

BRASIL. STN. **Finanças do Brasil - Dados contábeis dos municípios, ano 2011.**

STN:Brasília, 2012. Disponível em

<http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp>. Acesso em 06/06/2013.

BRASIL. STN. **Finanças do Brasil - Dados contábeis dos municípios, ano 2012.**

STN:Brasília, 2013. Disponível em

<http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp>. Acesso em 17/10/2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **ADI 1842**. Rel. Min. Maurício Corrêa, j. em 28.02.2013, Informativo STF n. 696. Disponível em <

<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo696.htm>>. Acesso em 05/08/2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **RE 589.998/PI**. Rel. Min. Ricardo

Lewandowski, j. em 20.03.2013, Informativo STF n. 699. Disponível em

<<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo699.htm>> Acesso em 04/09/2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Primeira turma. **RE 120.932-1/210**. Rel. Min.

Sepúlveda Pertence, j. 24.03.1992, DJU 30.04.1992.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **MS 24.510-7/DF**, Rel. Min. Ellen Gracie, voto do Min. Celso de Mello, j. 19.11.2003, DJ 19.3.2004

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Segunda turma. **HC 91.661-PE**. Rel. Min. Ellen Gracie. j. 10.03.2009, DJ 03.04.2009

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª. Região. Terceira Turma. **AC 90.01.17166-4 / MT**. Rel. Juiz Tourinho Neto. J. 26/11/1990. DJ 17/12/1990, p. 30797.

BREMAEKER, François E. J. de. **As finanças municipais em 2011**. Salvador, Associação Transparência Municipal / Observatório de Informações Municipais, 2012a. 52p. (Estudo técnico, 236).

BREMAEKER, François E. J. de. **As receitas dos Municípios do Estado de Minas Gerais em 2010**. Salvador, Associação Transparência Municipal / Observatório de Informações Municipais, 2012b. 30p. (Estudo técnico, 170).

BREMAEKER, François E. J. de. **Evolução das finanças municipais no período de 1989/1998**. Rio de Janeiro: IBAM/APCM/NAPI/IBAMCO, 2000.

BREMAEKER, François E. J. de. **Instrumentos e Desempenho da Arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano**. Rio de Janeiro: IBAM/APMC/NAPI/IBAMCO, 2001a.

BREMAEKER, François E. J. de. **Mitos e Verdade Sobre as Finanças dos Municípios Brasileiros**. IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1994.

BREMAEKER, François E. J. de. **Os consórcios na administração municipal**. Rio de Janeiro: IBAM/APCM/NAPI/IBAMCO, 2001b.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional**. Coimbra: Almedina, 1993.

CARNEIRO, José Mario Brasiliense. Consórcios, Kreise e relações intergovernamentais. In **Informativo CEPAM**. Consórcio: uma forma de cooperação intermunicipal. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam. Unidade de Políticas Públicas – UPP, v.1, n.2, p. 68-89, 2001.

CARNEIRO, José Mario Brasiliense; DILL, Günter. Arranjos federativos regionais na Alemanha e o papel articulador dos Landkreise. In **Cadernos Adenauer XII**, n. 4, p. 57-76, 2011. Disponível em < <http://www.kas.de/wf/doc/6758-1442-5-30.pdf>>. Acesso em 01/07/2013.

CARVALHO. Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Consórcios públicos**. São Paulo: Lumen Juris, 2009.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

CASSESE, Sabino. As transformações do direito administrativo do século XIX ao XXI. **Revista Interesse Público**. Porto Alegre, ano 5, n 24, mar./abr. de 2004. Porto Alegre, 2004.

CASTRO, Erika de; WOJCIECHOWSKI, Maciej John (Org.). **Inclusão, colaboração e governança urbana**: perspectivas brasileiras. Vancouver: The University of Columbia, Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2010.

CASTRO, José Nilo de. **Direito municipal positivo**. 6. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CASTRO, José Nilo de. O controle social nos consórcios públicos. In: PIRES, Maria Coeli Simões e BARBOSA, Maria Elisa Braz. Obra Coletiva Coordenada por. **Consórcios públicos - Instrumento do federalismo cooperativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. Parte 4, cap. 3, p. 339-353.

CELLA, Aline Burin. **Consórcios públicos intermunicipais como mecanismos do federalismo**: A promoção de políticas públicas tributárias de combate à guerra fiscal baseadas na solidariedade social. 2009. 124f. Dissertação (mestrado) - Universidade de Santa Cruz do Sul, Faculdade de Direito, Santa Cruz do Sul. Disponível em < http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=175332> Acesso em 31/05/2012.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; SEHN, Solon. Regime jurídico do crédito público municipal no direito brasileiro. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, São Paulo, v.9, n.38, p. 135-147, mai./jun. 2001.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro:Forense, 2003.

CRISPIM, Anna Carla Duarte; TURCHETTI, Débora Pereira; GOUVÊA, Marcus de Freitas; ANTINARELLI, Mônica Éllen Pinto Bezerra. Consórcios municipais de administração tributária. **Caderno de Finanças Públicas**, n. 11, p. 91-112, dez. 2011.

CUNHA, R. E. da (2004). Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumentos de cooperação federativa. **Revista do Serviço Público**, Brasília, n. 3, pp. 5-36.

CURSI, MARCEL SOUZA DE. **Teoria de Administração Tributária. Ensaio sobre o negócio de exploração de bases tributárias**. 1. ed. Cuiabá: Edição do Autor, 2011.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Parecer sobre a proposta de lei que regulamenta os consórcios públicos**. São Paulo, 2005. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_72/pareceres/consorcio_DalmoAbreuDalla ri.pdf>. Acesso em 05/07/2013.

DANIEL, Felipe Alexandre Santa Anna Mucci. **Consórcios públicos: Pontos e contrapontos**. 2010. 170 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, Belo Horizonte.

DERZI, Misabel Abreu Machado. **A administração integrada das Fazendas Públicas Brasileiras como forma de solução de problemas na harmonização dos IVAS do Brasil. 20 anos da Constituição Cidadã de 1988 - efetivação ou impasse**. Rio de Janeiro: Forense, p. 227-256, 2008.

DERZI, Misabel Abreu Machado. Reforma tributária, federalismo e Estado Democrático de Direito. **Revista da Associação Brasileira de Direito Tributário**. Belo Horizonte, ano II, n. 3, p. 13-36, mai/ago, 1999.

DIAS, Wladimir Rodrigues. O federalismo fiscal na Constituição de 1988: descentralização e recentralização. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 12, n. 1298, 20 jan. 2007. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/9411>>. Acesso em: 3/08/ 2012.

DIEGUEZ, Rodrigo Chaloub. **Federalismo cooperativo, políticas públicas e consórcios intermunicipais: uma análise à luz do neo-institucionalismo histórico**. Disponível em <http://www.encontro2010.rj.anpuh.org/resources/anais/8/1276739028_ARQUIVO_artigoANP UH-RJ.pdf>. Acesso em 29/05/2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O consórcio público na lei nº 11.107, de 6.4.05. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, n. 3, julho /agosto / setembro, 2005. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em 27/09/2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**. 8. ed. São Paulo:Atlas, 2011.

DURÃO, Pedro. **Consórcios públicos: algumas reflexões face à Lei 11.107/05**. Disponível

em:

<http://bdjur.stj.jus.br/xmlui/bitstream/handle/2011/22301/consorcios_publicos_algunas_reflexoes.pdf?sequence=1> Acesso em 27/09/2012.

DURÃO, Pedro. **Convênios e consórcios administrativos: gestão, teoria e prática**. 2. ed. Curitiba:Juruá, 2009.

ESPAÑA. Decreto de 17 de junio de 1955 or el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales. **Boletín Oficial Del Estado**, Madrid: Ministerio de la Gobernación, núm. 196, de 15 de julio de 1955, páginas 4266 a 4277. Disponível em <<http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1955-10057>>. Acesso em 01/07/2013.

ESTEVES, Júlio César dos Santos. Responsabilidade civil dos consórcios públicos. In: PIRES, Maria Coeli Simões e BARBOSA, Maria Elisa Braz. Obra Coletiva Coordenada por. **Consórcios públicos - Instrumento do federalismo cooperativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. Parte 4, cap. 4, p. 355-374.

FARIA, Edimur Ferreira de. **Curso de direito administrativo positivo**. 7ª. Ed. Belo Horizonte:DelRey, 2011.

FARIA, Edimur Ferreira de. Responsabilidade fiscal dos consórcios públicos. In: PIRES, Maria Coeli Simões e BARBOSA, Maria Elisa Braz. Obra Coletiva Coordenada por. **Consórcios públicos - Instrumento do federalismo cooperativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. Parte 4, cap. 5, p. 375-401.

FERRAZ, Luciano. Consórcios Públicos: ensaio sobre a constitucionalidade da Lei nº 11.107/2005. In: PIRES, Maria Coeli Simões e BARBOSA, Maria Elisa Braz. Obra Coletiva Coordenada por. **Consórcios públicos - Instrumento do federalismo cooperativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. Parte 1, cap. 2, p. 59-68.

FILHO, Marçal Justen. **Curso de direito administrativo**. 5. ed. São Paulo:Saraiva, 2010.

FILHO, Marçal Justen. **Parecer sobre a proposta legislativa que regulamenta os consórcios públicos**. Curitiba, 2005. Disponível em : <<https://www.presidencia.gov.br/sri/consorcios/ParecerMarcalJustenFilhoUFPR.pdf>> Acesso em 31/05/2012.

FILHO, Roberto Sorbilli. Regime de trabalho em consórcios públicos. In: PIRES, Maria Coeli Simões e BARBOSA, Maria Elisa Braz. Obra Coletiva Coordenada por. **Consórcios públicos - Instrumento do federalismo cooperativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. Parte 3, cap. 1, p. 195-212.

FONT, Javier; PARRADO DÍEZ, Salvador. Eligiendo socios en la Administración municipal española: los consorcios e las mancomunidades. **Revista Cuadernos de Gobierno y de Administración de la Universidad Rey Juan Carlos**, n. 03, 2000. Disponível em <http://www.uned.es/113016/equipo%20docente/cv-parrado_archivos/documento%2025%20-%20urjc%202000.pdf>. Acesso em 27/09/2012.

FORTINI, Cristiana. Consórcios públicos e outorga onerosa do direito de construir: instrumentos importantes para os municípios. O auxílio em matéria ambiental. **Revista**

Brasileira de Direito Municipal, Belo Horizonte , v.8, n.25 , p.31-44, jul./set. 2007.

FORTINI, Cristiana. Encampação e caducidade - competência dos consórcios públicos e as agências reguladoras no Brasil. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte , v.7, n.30 , p. 141-151, out. 2007.

FORTINI, Cristiana e PEREIRA, Maria Feranda Pires de Carvalho. Licitação compartilhada e dispensa de licitação. In: PIRES, Maria Coeli Simões e BARBOSA, Maria Elisa Braz. Obra Coletiva Coordenada por. **Consórcios públicos - Instrumento do federalismo cooperativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. Parte 3, cap. 3, p. 233-244.

FRANCE, 2013. INSEE - Institut National de la Statistique et des Études Économiques, **Code Officiel Géographique**. Disponível em < <http://www.insee.fr/fr/methodes/nomenclatures/cog/documentation.asp> > Acesso em 21/06/2013.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 17. ed. São Paulo:Saraiva, 2012.

GAMARSKI, Vera Maria Melillo Lopes dos Santos. Gestão metropolitana no Brasil: perspectivas com a aprovação da lei dos consórcios públicos. **Revista Fórum de Direito Urbano e Ambiental**, Belo Horizonte, v.9, n.52 , p.57-68, jul./ago. 2010.

GARCIA, Viviane Macedo. **Os consórcios públicos no Brasil como instrumentos para o desenvolvimento regional**: a experiência do CODAP. 2012. 167f. Dissertação (mestrado) – Centro de Gestão Empreendedora – FEAD, Núcleo de Pós-Graduação e Pesquisa, Mestrado Profissional em Administração. Belo Horizonte.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. Administração tributária municipal e recursos do programa nacional de apoio à gestão administrativa e fiscal dos municípios brasileiros (PNAFM): transferências voluntárias ou operações de crédito? **Revista Fórum de direito tributário**, Belo Horizonte: Editora Fórum v.9, n.51, p. 49-61, maio/jun. 2011.

GONÇALVES, Natália Martins; COUTO, Luzia Claudia Dias. **Gestão compartilhada**: uma análise à luz da lei dos consórcios públicos. Disponível em < http://www.cbtu.gov.br/estudos/pesquisa/antp_16congr/resumos/arquivos/antp2007_212.pdf > Acesso em 28/02/2013.

GOMES, Marcos Correia. **Os consórcios públicos na Lei nº 11.107/05**. Revista Zênite. 119/144, fev. 2006.

GORDILLO, Agustín. **Tratado de derecho administrativo**. La defensa de usuario y del administrado. 9. ed., Buenos Aires, F.D.A., 2009. Tomo 2.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O serviço público e a Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003.

GUARIENTE, Reginaldo Vieira. **Capacidades institucionais de pequenos municípios paulistas**: problemas e desafios encontrados na gestão local de Cajobi, Guaraci e Severínia. Disponível em < <http://www.consad.org.br/sites/1500/1504/00001836.pdf> > Acesso em 26/07/2012.

GUARNIERI, Lucimar da Silva (coord.). **Modernização da gestão pública: uma avaliação de experiências inovadoras**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002. Disponível em <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Tipo/BNDES_Social/200208_5.html>. Acesso em 16/09/2013

HARGER, Marcelo. **Consórcios públicos na lei nº 11.107/05**. Belo Horizonte: Forense, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico**. IBGE: Rio de Janeiro, 2010a. Disponível em <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/>>. Acesso em 06/06/2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Contas Regionais do Brasil**. Tabela 1 - Produto Interno Bruto - PIB e participação das Grandes Regiões e Unidades da Federação. IBGE: Rio de Janeiro, 2010b. Disponível em <ftp://ftp.ibge.gov.br/Contas_Regionais/2010/pdf/tab01.pdf>. Acesso em 24/07/2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Gestão Pública 2005**. IBGE: Rio de Janeiro, 2006. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2005/default.shtm>>. Acesso em 29/05/2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública – 2011**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em <ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2011/munic2011.pdf>. Acesso em 03/07/2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos Municípios Brasileiro - 2009** IBGE: Rio de Janeiro, 2010c. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/>>. Acesso em 04/06/2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sistema de Contas Nacionais, 2005-2009**. IBGE: Rio de Janeiro, 2011. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasnacionais/2009/default.shtm>> Acesso em 04/06/2013.

ITALIA. Corte dei conti, sez. regionale di controllo per la Regione Lombardia, 28/11/2011 n. **627**. Disponível em <http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CC4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.anci.it%2FContenuti%2FAllegati%2FCorte%2520dei%2520conti%252028_11_11_627.doc&ei=fuMoUon8KYzQ8wS2xoDQDg&usg=AFQjCNHyTkcvzuFIImEq3f9P_cux28-lGbQ&bvm=bv.51773540,d.eWU>. Acesso em 09/04/2013.

ITALIA. Constituição (1947). **Costituzione della Repubblica Italiana**. Roma: Senato della Repubblica, 1947. 87p.

ITALIA. Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Texto único delle leggi sull'ordinamento degli enti locali. 174p. **Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana**, n.227 del 28.9.2000 - Suppl. Ordinario n. 162.

JUNIOR, Bruno Wanderley. **Dos consórcios intermunicipais de saúde**. 1999. 255 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Direito, Belo Horizonte.

JUNIOR, Bruno Wanderley. **Consórcio internacional de meio ambiente**. Por políticas latino-americanas para a Amazônia. 2000. 222 f. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de direito, Belo Horizonte.

JUNIOR, José Cretella. **Curso de direito administrativo**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

JUSTEN, Monica Spezia. **A noção de serviço público no direito europeu**. São Paulo: Dialética, 2003.

LACZYNSKI, Patrícia. **Formação de consórcios públicos em regiões metropolitanas: o caso do projeto novos consórcios públicos para governança metropolitana**. Disponível em <<http://www.consad.org.br/sites/1500/1504/00001830.pdf>>. Acesso em 28/02/2013.

LEAL, S. M. R. Territórios e escalas de cooperação e gestão consorciada: o caso francês e seus aportes à experiência brasileira. In: **Cadernos Metrôpole**, n. 20, p. 57-79, 2º sem. 2008.

LOSADA, Paula Ravanelli. **Consórcio público: O Instrumento de Realização de um Federalismo Democrático no Brasil**. 2008. 119f. Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília, Programa de Pós-graduação da Faculdade de Direito, Brasília. Disponível em <http://repositorio.bce.unb.br/bitstream/10482/9559/1/2008_PaulaRavanelliLosada.pdf> Acesso em 08/08/2012.

MACHADO, Gustavo Gomes. **Gestão metropolitana e autonomia municipal**. Dilemas das transações federativas. Belo Horizonte: Pucminas, 2009.

MACHADO, Gustavo Gomes e DANTAS, Caroline Bastos. Constituição de consórcios públicos e implicações da Lei nº 11.107/2005 nas associações intermunicipais anteriores. In: PIRES, Maria Coeli Simões e BARBOSA, Maria Elisa Braz. Obra Coletiva Coordenada por. **Consórcios públicos - Instrumento do federalismo cooperativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. Parte 2, cap. 3, p. 165-192.

MACHADO, Gustavo Gomes e PIRES, Maria Coeli Simões. Os consórcios públicos: aplicação na gestão de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. In: PIRES, Maria Coeli Simões e BARBOSA, Maria Elisa Braz. Obra Coletiva Coordenada por. **Consórcios públicos - Instrumento do federalismo cooperativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. Parte 5, cap. 1, p. 405-457.

MACHADO, Hugo de Brito. **Comentários ao código tributário nacional**. São Paulo:Atlas, 2003. v. 1.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 32. ed. São Paulo:Malheiros, 2011.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. **Aspectos gerais e relevantes da recente Lei dos consórcios públicos e contrato de programa (Lei Federal nº 11.107/05)**. Disponível em <<http://bdjur.stj.jus.br/xmlui/handle/2011/30405>>. Acesso em 27/09/2012.

MAFRA FILHO, Francisco de Salles Almeida. Consórcios públicos: Comentários ao art. 1º da Lei nº 11.107/2005. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 694, 30 maio 2005. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/6801>>. Acesso em: 14/08/ 2012.

MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. **Convênios administrativos**: uma proposta de releitura do seu regime jurídico à luz de sua natureza contratual. 2011. Tese (Doutorado). 430f. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de direito, Belo Horizonte.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Poder municipal**. Paradigmas para o Estado constitucional brasileiro. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

MARÇAL, Cláudia. **Licenciamento e fiscalização ambiental pelos consórcios públicos**. 2006. 211 f. Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Brasília. Disponível em < <http://repositorio.unb.br/handle/10482/4731>>. Acesso em 12/01/2012.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Parecer sobre a proposta de lei de regulamentação dos consórcios públicos**. São Paulo, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_72/pareceres/consorcio_FlorianoAzevedoMarques.pdf> Acesso em 27/09/2012.

MARTINEZ LOPEZ-MUNIZ, Jose Luis. **Los consorcios en el derecho espanol**: Analisis de su naturaleza jurídica. Madrid: Instituto de Estudios de Administração Local, 1974.

MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino. **Consórcios públicos**: comentários à Lei nº 11.107/2005. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo em evolução**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 16. ed. atual. por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Serviço público e poder de polícia: concessão e delegação. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, n.7, jul/set, 2006,

MELLO, Diogo Lordello de. Governo e administração municipal: a experiência brasileira. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, vol. 35, n. 2, p.79-96, mar. /abr. 2001. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewArticle/6372>>. Acesso em 04/06/2013.

MELO JÚNIOR, Dirceu Rodolfo de. O novo regime dos consórcios públicos e o federalismo compartilhado: um desafio para o controle externo brasileiro. **Revista Interesse Público**, Belo Horizonte, v.13, n.65, p. 246-274, jan. 2011.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Minas Gerais**. Minas Gerais: Assembléia Legislativa, 1989. 279p.

MIRANDA, Raimundo Augusto Cardoso de. **Cooperação federativa entre administrações tributárias brasileiras**: O sistema público de escrituração digital como embrião do fisco federativo. 2012. 115f. Dissertação (Mestrado). Universidade da Amazônia. Programa de Mestrado em Administração, Belém. Disponível em <<http://www.unama.br/novoportal/ensino/mestrado/programas/administracao/attachments/article/117/01%20-%20Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Raimundo%20Augusto%20Cardoso%20de%20Miranda.pdf>>. Acesso em 05/03/2013

MIRANDA, Renato Luis Pinto; OLIVEIRA, Elias Rodrigues de. Federalismo fiscal e municipalização: uma releitura da trajetória do Brasil. **Revista Gestão & Regionalidade**, Universidade Municipal de São Caetano do Sul, v. 26, n. 77, maio/ago. 2010.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 24ª Ed. São Paulo:Atlas, 2009.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

OLIVEIRA, Vicente Kleber de Melo. **A administração tributária como atividade essencial ao funcionamento do Estado**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

ORAIR, Rodrigo Octávio; SANTOS, Claudio Hamilton Matos dos; SILVA, Wesley de Jesus; BRITO, José Mauricio de Mello; SILVA, Hilton Leal; ROCHA, Wanderson Silva, FERREIRA, Alessandra dos Santos. **Uma metodologia de construção e séries de alta frequência das finanças municipais do Brasil com aplicação para o IPTU e o ISS: 2004-2010**. Texto para discussão n. 1632. Rio de Janeiro: IPEA, jul. 2011. Disponível em <https://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1632.pdf>. Acesso em 18/06/2013.

PAIVA, Valfredo. **Tributação, arrecadação e política fiscal** – Um Estudo de caso: O programa de modernização da administração tributária do município de Vitória. 2005. 144f. Dissertação (Mestrado). Fundação Instituto Capixaba de Pesquisas em Contabilidade, Economia e Finanças, Vitória.

PEREIRA, Flávio Henrique Unes. O exercício do poder de polícia pelos consórcios públicos. In: PIRES, Maria Coeli Simões e BARBOSA, Maria Elisa Braz. Obra Coletiva Coordenada por. **Consórcios públicos - Instrumento do federalismo cooperativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. Parte 3, cap. 5, p. 269-281.

PEDREIRA Christina de Almeida. **A Cooperação interfederativa por meio dos consórcios públicos**: Uma Alternativa na Busca do Desenvolvimento Nacional. 2006. 224f. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Programa de Pós-graduação em Direito, São Paulo. Disponível em <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=32856> Acesso em 31/05/2012.

PINTO, Elida Graziane. Controle institucional dos consórcios públicos. In: PIRES, Maria Coeli Simões e BARBOSA, Maria Elisa Braz. Obra Coletiva Coordenada por. **Consórcios públicos - Instrumento do federalismo cooperativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. Parte 4, cap. 2, p. 315-338.

PIRES, Maria Coeli Simões e BARBOSA, Maria Elisa Braz. Procedimento legislativo e técnica aplicada na elaboração da Lei nº 11.107, de 2005; algumas considerações. PIRES, Maria Coeli Simões e BARBOSA, Maria Elisa Braz. Obra Coletiva Coordenada por. **Consórcios públicos - Instrumento do federalismo cooperativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. Parte 1, cap. 3, p. 69-85.

PIRES, Maria Coeli Simões e NOGUEIRA, Jean Alessandro Serra Cyrino. O federalismo brasileiro e a lógica cooperativa-competitiva. In: PIRES, Maria Coeli Simões e BARBOSA, Maria Elisa Braz. Obra Coletiva Coordenada por. **Consórcios públicos - Instrumento do federalismo cooperativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. Parte 1, cap. 1, p. 31-57.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS. Pró-Reitoria de Graduação. Sistema de Bibliotecas. **Padrão PUC Minas de normalização: normas da ABNT para apresentação de teses, dissertações, monografias e trabalhos acadêmicos. 9. ed. rev. ampl. atual.** Belo Horizonte: PUC Minas, 2011. Disponível em: <<http://www.pucminas.br/biblioteca>>. Acesso em: 01/04/2013.

PORTUGAL. Constituição. (1976). **Constituição da República Portuguesa**. Lisboa: Assembléia da República, 1976. 32p. Disponível em <<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>>. Acesso em 28/06/2013

PORTUGAL, 2011. INE – Instituto Nacional de Estatística. **Censo 2011**. Disponível em <http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=ine_main&xpid=INE>. Acesso em 28/06/2013.

PORTUGAL. Lei n. 172, de 21 de Setembro de 1999 que estabelece o regime jurídico comum das associações de municípios de direito público. **Diário da República**, Lisboa, nº 221, de 21 de setembro de 1999, I SÉRIE-A, p. 6529. Disponível em <<http://www.dre.pt/pdfgratis/1999/09/221A00.pdf>>. Acesso em 02/07/2013.

PRATES, Ângelo Marcos Queiroz. **Os consórcios públicos municipais no Brasil e a experiência européia**: alguns apontamentos para o desenvolvimento local. Disponível em <<http://www.consad.org.br/sites/1500/1504/00001831.pdf>>. Acesso em: 01/12/2011.

PRUD'HOMME, Rémy. **Estrutura das finanças públicas do Estado e dos municípios do Paraná**. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano do Governo do Paraná, 1998.

RAVANELLI, Paula. **Consórcios públicos**: Os desafios do fortalecimento de mecanismos de cooperação e colaboração entre os entes federados. Disponível em <<http://www.consad.org.br/sites/1500/1504/00002002.pdf>>. Acesso em 28/02/2013.

REALE, Miguel. **Parecer-Projeto de Lei Federal que "institui normas gerais de contratos para a constituição de consórcios públicos, bem como de contratos de programa para prestação de serviços públicos por meio de gestão associada"** [2004]. Disponível em:

<<http://www.miguelreale.com.br/index.html>>. Acesso em 31/05/2012.

REGO, Andressa Guimarães Torquato F. **Projeto SEFAZ-Nacional**. Disponível em <http://nucleodeestudosfiscais.com.br/files/upload/2011/12/07/11-11_andressa-torquato_pesquisa-sefaz-nacional_relatorio-de-pesquisa.pdf>. Acesso em 05/03/2013

REVISTA CODAP. Conselheiro Lafaiete: Rona Editora, maio 2010.

REVISTA CODAP. Conselheiro Lafaiete: Rona Editora, jan/jul 2012.

REZENDE, Fernando, **Federalismo Fiscal: novo papel para Estados e municípios**. Julho/2005. Disponível em <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/e0000612.pdf> Acesso em 03/08/2012.

REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto (Org.). **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

RIBEIRO, Herminia; FARIA, Raquel. **A cooperação intermunicipal portuguesa**. Centros de Estudo sobre África e do Desenvolvimento do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa. Coleção Documentos de Trabalho n. 81. Lisboa, 2009. Disponível em <http://pascal.iseg.utl.pt/~cesa/files/Doc_trabalho/81.pdf>. Acesso em 27/06/2013.

ROCHA, Rogéria Mara Lopes. **Intermunicipalidade da gestão urbano-ambiental no âmbito das bacias hidrográficas**. 2009. 163f. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Programa de Pós-graduação em Direito, Belo Horizonte. Disponível em <http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_RochaRM_1.pdf>. Acesso em 16/01/2013.

SANTOS, Ângela Penalva. Autonomia municipal no contexto federativo brasileiro. **Revista Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social**, Curitiba, n. 120, p. 209-230, 2011.

SANTOS, Ângela Moulin S. Penalva. **Município, descentralização e território**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

SANTOS, Lenir. **Consórcio administrativo intermunicipal**. Aspectos gerais. Suas especificidades em relação ao Sistema Único de Saúde. Disponível em <http://www.nesc.ufg.br/uploads/19/original_CIS_Lenir_Santos.pdf> Acesso em 28/02/2013

SANTOS, Gustavo Antônio Galvão dos; TAVARES, Fernando Henrique; REIFF, Luis Otávio de Abreu; CORRÊA, Letícia de Abreu. Potencial de arrecadação municipal e o PMAT. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v.14, n. 29, p. 399-434, jun. 2008. Disponível em <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev2913.pdf>. Acesso em 11/06/2013

SILVA, Cleber Demetrio Oliveira da. A regulamentação dos consórcios públicos à luz do projeto de lei nº 3.384/2004. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 654, 22 abr., 2005a. Disponível em <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6872>>. Acesso em 31/05/2012

SILVA, Cleber Demetrio Oliveira da. A simetria conceitual existente entre a teoria de justiça de John Rawls e os consórcios públicos. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 816, 27 set., 2005b. Disponível em: < <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/19529-19530-1-PB.htm>> Acesso em 16/08/2012

SILVA, Cleber Demetrio Oliveira da. Lei nº 11.107/05: marco regulatório dos consórcios públicos brasileiros. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 705, 10 jun. 2005c. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/6872>>. Acesso em: 31/05/2012

SILVA, Cleber Demetrio Oliveira da. Os consórcios públicos na prestação de serviço de iluminação pública nos municípios brasileiros. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 826, 7 out. 2005d. Disponível em <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7343>>. Acesso em 31/05/2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2005e.

SOUSA, Ercias Rodrigues de; SOUSA, Thiago Morelli Rodrigues de. **A lei de responsabilidade fiscal e o exercício da competência tributária: extensão, efeitos e constitucionalidade do art. 11 dessa lei complementar**. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 955, 13 fev. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/7940>>. Acesso em: 24/05/ 2012

SOUZA, Franderlan Ferreira de. **Breves considerações acerca dos consórcios públicos instituídos pela Lei nº 11.107/2005** : oportunidades e desafios deste instrumento de cooperação federativa. Disponível em <<http://bdjur.stj.jus.br/xmlui/handle/2011/34219>>. Acesso em 27/09/2012.

SOUZA, Jorge Henrique de Araújo. **BNDES PMAT – Linha de Financiamento para a Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos**. Disponível em <<http://www.bb.com.br/docs/pub/gov/dwn/APRESPMATBNDES.pdf>>. Acesso em 13/09/2013.

STANCANELLI, Giuseppe. **Los Consorcios en el derecho administrativo**. Madrid: Escuela Nacional de Administracion Publica, 1972

STRELEC, Thamara Caroline. **Desafios da adaptação institucional: um estudo do impacto da "Lei de Consórcios Públicos" no estado de São Paulo**. Dissertação (mestrado). 2011, 201 f. Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8395/62090100018.pdf?sequence=1>>. Acesso em 01/12/2011

TACITO, Caio. Conceito de serviço público. In: **Temas de direito público**. Estudos e pareceres. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. v. 1.

TEIXEIRA, Ana Carolina Wandereley. As novas figuras contratuais nos com'sórcios públicos. In: PIRES, Maria Coeli Simões e BARBOSA, Maria Elisa Braz. Obra Coletiva Coordenada por. **Consórcios públicos - Instrumento do federalismo cooperativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. Parte 2, cap. 2, p. 145-164.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito constitucional tributário e segurança jurídica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

TOURINHO, Rita. O consórcio público como alternativa viável à crise do serviço de saúde pública. **Revista Interesse Público**, São Paulo, v. 13, n.69, p. 67-91, set. 2011.

TREVAS, Vicente Y Plá. **A lei dos consórcios públicos como um novo instrumento de fortalecimento da federação brasileira e sua relação com o desenvolvimento local**. Disponível em < http://www.chs.ubc.ca/consortia/courses/C-20081121/Trevas-A_Lei_dos_Consorcios_Publicos-2006.pdf>. Acesso em 26/07/2012.

TRISTÃO, José Américo Martelli. **A administração tributária dos municípios brasileiros**. Uma avaliação do desempenho da arrecadação. 2003. 181f. Tese (Doutorado). Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas, São Paulo. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2568/86620.pdf?sequence=3>>. Acesso em 31/05/2012.

VARGAS, Guilherme Pereira de. **Os consórcios públicos no planejamento e gestão regionalizada do território brasileiro: as experiências mineiras do COM10 e CODAP**. Dissertação (Mestrado). 2012. 176f. Universidade Federal de Minas Gerais, Instituto de Geociências, Departamento de Geografia, Belo Horizonte, Disponível em < <http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/mpbb-935klf>>. Acesso em 16/01/2013.

VILLEGAS MORENO, José Luis. **El consorcio administrativo en el ámbito local venezolano: aproximación a una descentralización cooperativa**. Provincia n. 8, , pp. 99-109, enero-junio 2002. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=55500806>>. Acesso em 27/09/2012.

WANDERLEY, Cláudio Burian. **Evolução da arrecadação tributária municipal em Minas Gerais no início do novo milênio**. Anais do XIV Seminário sobre a Economia Mineira. Diamantina, 2010. Disponível em < http://www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario_diamantina/2010/D10A102.pdf> Acesso em 04/06/2013

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria geral do federalismo democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.